

แนวทางการบริหารจัดการการทำเหมืองแร่ทองคำ  
ในอนาคต

โดย

นายวิษณุ ทับเที่ยง

รองอธิบดี

กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร  
หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ 59  
ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช 2559 - 2560

## บทคัดย่อ

เรื่อง แนวทางการบริหารจัดการการทำเหมืองแร่ทองคำในอนาคต

ลักษณะวิชา การเศรษฐกิจ

ผู้วิจัย นายวิษณุ ทับเที่ยง

หลักสูตร วปอ.

รุ่นที่ 59

การศึกษาวิจัยเรื่องแนวทางการบริหารจัดการการทำเหมืองแร่ทองคำในอนาคต มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสภาพปัญหา วิเคราะห์ข้อจำกัดของนโยบายการสำรวจและทำเหมืองแร่ทองคำที่ผ่านมาในอดีต ตลอดจนเสนอแนวทางในการบริหารจัดการการทำเหมืองแร่ทองคำในอนาคต โดยการศึกษาวิจัยครั้งนี้ใช้วิธีการศึกษาเชิงคุณภาพ และดำเนินการวิเคราะห์เชิงพรรณนา

ผลการวิจัยพบข้อจำกัดของนโยบายการสำรวจและทำเหมืองแร่ทองคำของไทยหลายประการ และได้นำเสนอข้อเสนอแนะเพื่อปรับปรุงแนวทางการบริหารจัดการอุตสาหกรรมเหมืองแร่ทองคำ 3 ประการ ประการแรก คือ การปรับปรุงแนวทางการบริหารจัดการด้านเศรษฐกิจ เพื่อเพิ่มสัดส่วนผลตอบแทนแก่รัฐและท้องถิ่น แก้ไขปัญหาความไม่เป็นธรรมในการจัดสรรผลประโยชน์แก่ท้องถิ่น และพัฒนาอุตสาหกรรมเหมืองแร่ทองคำตลอดห่วงโซ่มูลค่า ประการที่สอง คือ การปรับปรุงแนวทางการบริหารจัดการด้านสังคมและชุมชน เพื่อยกระดับการมีส่วนร่วมของชุมชน ยกระดับมาตรฐานความรับผิดชอบต่อสังคมของผู้ประกอบการ และเพื่อให้ผลประโยชน์ตกถึงมือของประชาชนในชุมชนและสอดคล้องกับความต้องการของชุมชนอย่างแท้จริง ประการสุดท้าย คือ การปรับปรุงแนวทางการบริหารจัดการด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาความขัดแย้งและผลกระทบที่อาจเกิดจากการทำเหมือง เพื่อให้มีงบประมาณในการแก้ไขปัญหาในกรณีฉุกเฉิน เพื่อใช้เป็นงบประมาณในการฟื้นฟูพื้นที่ รวมถึงเพื่อให้รัฐมีหลักประกันเพื่อใช้ในการดำเนินการแก้ไขปัญหากรณีที่ผู้ประกอบการไม่ฟื้นฟูพื้นที่หรือเยียวยาผลกระทบที่เกิดจากการทำเหมือง

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรพิจารณานำข้อเสนอแนะที่ได้จากการศึกษานี้ไปใช้เป็นข้อมูลประกอบการจัดทำกรอบนโยบายและแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรแร่ทองคำ เพื่อใช้เป็นเครื่องมือสำคัญของรัฐที่ใช้ในการบริหารจัดการอุตสาหกรรมเหมืองแร่ทองคำในอนาคต โดยผ่านการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกภาคส่วน

## คำนำ

ทองคำเป็นแร่ที่มีมูลค่าสูง ด้านหนึ่งการทำเหมืองแร่ทองคำก่อให้เกิดประโยชน์ทางเศรษฐกิจ แต่อีกด้านหนึ่งการประกอบกิจการเหมืองแร่ทองคำอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชน ดังนั้น รัฐบาลจำเป็นต้องมีนโยบายในการบริหารจัดการที่เหมาะสม ที่ผ่านมามีนโยบายในการบริหารจัดการเป็นการเฉพาะ ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงไปตามสภาพเศรษฐกิจและสังคมในแต่ละช่วงเวลา โดยในช่วงแรกภาครัฐมนตรีมีนโยบายที่มุ่งเน้นส่งเสริมให้เกิดการผลิตและการลงทุนทำเหมืองแร่ทองคำเพื่อผลประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจเป็นหลัก อย่างไรก็ตามในระยะหลังเริ่มให้ความสำคัญกับผลตอบแทนของภาครัฐ การดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมและความรับผิดชอบต่อชุมชนมากยิ่งขึ้น

จากการศึกษาทบทวนแนวคิด ทฤษฎี รายงานที่เกี่ยวข้องทั้งในและต่างประเทศ พบว่านโยบายการบริหารจัดการทรัพยากรแร่ทองคำของไทยมีข้อจำกัดหลายประการ และในการศึกษาค้นคว้าได้เสนอแนะมาตรการและแนวทางการบริหารจัดการการทำเหมืองแร่ทองคำให้เหมาะสมหลายประการ เช่น การปรับปรุงผลตอบแทนของภาครัฐและท้องถิ่นที่อยู่ในระดับต่ำให้เหมาะสม การกระจายผลประโยชน์ให้เป็นธรรมมากขึ้น การส่งเสริมความเชื่อมโยงตลอดห่วงโซ่อุปทาน การพัฒนาและส่งเสริมให้ชุมชนมีส่วนร่วมมากขึ้น การยกระดับความรับผิดชอบต่อสังคม (CSR) การกำหนดหลักประกันการฟื้นฟูให้เหมาะสมกับความเสียหาย การจัดทำข้อมูลพื้นฐานทางด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ (Baseline data) ก่อนการทำเหมือง การกำหนดแนวพื้นที่กันชนการทำเหมือง (Buffer zone) ระหว่างเหมืองกับชุมชน เป็นต้น

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรพิจารณานำข้อเสนอแนะที่ได้จากการศึกษานี้ไปใช้เป็นข้อมูลประกอบการจัดทำกรอบนโยบายและแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรแร่ทองคำ เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศ โดยคำนึงถึงประเด็นทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม

(นายวิษณุ ทับเที่ยง)

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ 59

ผู้วิจัย

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	ก
คำนำ	ข
กิตติกรรมประกาศ	ค
สารบัญ	ง
สารบัญตาราง	ฉ
สารบัญแผนภาพ	ช
<b>บทที่ 1 บทนำ</b>	<b>1</b>
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
วัตถุประสงค์ของการวิจัย	2
ขอบเขตของการวิจัย	3
วิธีดำเนินการวิจัย	3
ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย	4
คำจำกัดความ	5
<b>บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมปริทัศน์</b>	<b>6</b>
การจัดการความขัดแย้ง	6
การจัดเก็บและการจัดสรรผลประโยชน์ที่เหมาะสม	9
การมีส่วนร่วมของประชาชน	20
ความรับผิดชอบต่อสังคมจากการประกอบกิจการ	24
เศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อม	26
ผลกระทบและมาตรการในการป้องกันและแก้ไขปัญหาผลกระทบ	29
สรุป	31

## สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
<b>บทที่ 3 การวิเคราะห์สภาพปัญหาและนโยบายการสำรวจและทำเหมืองแร่ทองคำ</b>	<b>32</b>
ภาพรวมการประกอบกิจการเหมืองแร่ทองคำของไทย	32
สภาพปัญหาข้อร้องเรียนจากการประกอบกิจการเหมืองแร่ทองคำ	38
การสำรวจความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่โครงการเหมืองแร่ทองคำ	40
พัฒนาการและเหตุการณ์สำคัญที่เกี่ยวกับนโยบายการสำรวจและทำเหมืองแร่ทองคำ	44
ข้อจำกัดหรือจุดอ่อนของนโยบายการสำรวจและทำเหมืองแร่ทองคำ	52
สรุป	56
<b>บทที่ 4 แนวทางการบริหารจัดการการทำเหมืองแร่ทองคำ</b>	<b>58</b>
การปรับปรุงแนวทางการบริหารจัดการด้านเศรษฐกิจ	58
การปรับปรุงแนวทางการบริหารจัดการด้านสังคมและชุมชน	63
การปรับปรุงแนวทางการบริหารจัดการด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ	66
สรุป	69
<b>บทที่ 5 สรุปและข้อเสนอแนะ</b>	<b>70</b>
สรุป	70
ข้อเสนอแนะ	71
<b>บรรณานุกรม</b>	<b>73</b>
<b>ภาคผนวก</b>	<b>76</b>
ร่างประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง กรอบนโยบายและแผนยุทธศาสตร์	
ในการบริหารจัดการทรัพยากรแร่ทองคำ	77
<b>ประวัติย่อผู้วิจัย</b>	<b>87</b>

## สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า	
3 - 1	ประธานบัตรเมืองแร่ทองคำในประเทศไทย	35
3 - 2	ความเห็นของประชาชนเกี่ยวกับการประกอบกิจการ เมืองแร่ทองคำของบริษัท อัคราฯ	41
3 - 3	ความเห็นของประชาชนต่อการปิดเหมือง	42
3 - 4	ระยะเวลาในการอาศัยอยู่ในชุมชนกับความเห็นต่อการปิดเหมือง	42
3 - 5	ความคิดเห็นต่อการประกอบกิจการเมืองแร่ทองคำ	43
4 - 1	ข้อเสนอแนะการปรับปรุงแนวทางการบริหารจัดการด้านเศรษฐกิจ	62
4 - 2	ข้อเสนอแนะการปรับปรุงแนวทางการบริหารจัดการด้านสังคมและชุมชน	65
4 - 3	ข้อเสนอแนะการปรับปรุงแนวทางการบริหารจัดการด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ	68

## สารบัญแผนภาพ

แผนภาพที่	หน้า
1 - 1 ขั้นตอนของการรวบรวมข้อมูลในประเด็นต่าง ๆ	4
2 - 1 การจัดการความขัดแย้ง 5 รูปแบบ	7
2 - 2 ค่าเช่าทางเศรษฐกิจ หรือค่าเช่าทรัพยากร (Resource rent)	10
2 - 3 ความสัมพันธ์ของค่าเช่าทางเศรษฐกิจกับศักยภาพทางธรณีวิทยา ของแหล่งแร่ทองคำ	11
2 - 4 ผลประโยชน์จากการพัฒนาแหล่งแร่ทองคำ	12
2 - 5 ผลประโยชน์ทางอ้อมจากอุตสาหกรรมเหมืองแร่	13
2 - 6 ห่วงโซ่อุปทาน (Supply chain) ของทองคำในประเทศไทย	14
2 - 7 สัดส่วนค่าใช้จ่ายภายในประเทศของผู้ประกอบการเหมืองแร่ทองคำ	15
2 - 8 สัดส่วนค่าใช้จ่ายที่ผู้ประกอบการเหมืองแร่ทองคำชำระให้แก่ภาครัฐ	16
2 - 9 หลักประสิทธิภาพของพาเรโต	17
2 - 10 หลักประสิทธิภาพของคาลดอร์-ฮิกส์	18
2 - 11 ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน	20
2 - 12 สัดส่วนงบประมาณในการพัฒนาชุมชนของผู้ประกอบการเหมืองแร่ทองคำ ในต่างประเทศ	26
2 - 13 ระดับราคาและปริมาณในกรณีผลกระทบภายนอกเชิงลบ	27
3 - 1 แหล่งแร่ทองคำในประเทศไทย	34
3 - 2 กระบวนการทำเหมืองแร่ทองคำในประเทศไทย	36
3 - 3 ปริมาณผลผลิตทองคำของไทย	37
3 - 4 ปริมาณนำเข้าทองคำยังไม่ได้ขึ้นรูปของประเทศไทย	38

# บทที่ 1

## บทนำ

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ประเทศไทยเป็นที่รู้จักและเรียกกันมาตั้งแต่สมัยโบราณว่า “สุวรรณภูมิ” แปลว่า แผ่นดินทอง ในอดีตรัฐบาลมีนโยบายส่งเสริมให้มีการสำรวจและทำเหมืองแร่ทองคำ โดยมุ่งเน้นการพัฒนาเพื่อประโยชน์ต่อเศรษฐกิจของประเทศเป็นสำคัญ ทั้งนี้ มีบันทึกเกี่ยวกับการทำเหมืองแร่ทองคำในประเทศไทยตั้งแต่ในรัชสมัยของสมเด็จพระนารายณ์มหาราช แหล่งแร่ทองคำที่สำคัญในอดีต ได้แก่ แหล่งบ้านป่าร้อน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ แหล่งบ้านบ่อทอง จังหวัดปราจีนบุรี แหล่งโต๊ะโมะ จังหวัดนราธิวาส (แร่ทองคำ, ออนไลน์, 2560)

ในปัจจุบันมีผู้ประกอบการที่ได้รับประทานบัตรทำเหมืองแร่ทองคำที่ยังไม่หมดอายุอยู่ 2 ราย จำนวนประทานบัตรของทั้ง 2 ราย รวม 19 แปลง ครอบคลุมพื้นที่ประมาณ 5 พันไร่ มูลค่าการผลิตรวมกันประมาณ 65,000 ล้านบาท ผู้ประกอบการรายแรก คือ บริษัท ทุงคำ จำกัด ที่จังหวัดเลย ซึ่งขณะนี้หยุดการประกอบกิจการเนื่องจากใบอนุญาตใช้ที่ดินในป่าสงวนแห่งชาติและใบอนุญาตใช้ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหมดอายุ ประกอบกับมีประชาชนร้องเรียนและคัดค้านในเรื่องผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพรวมถึงก่อให้เกิดความแตกแยกของประชาชนในพื้นที่ สำหรับผู้ประกอบการเหมืองแร่ทองคำอีกหนึ่งราย คือ บริษัท อัครา รีซอร์สเซส จำกัด (มหาชน) ซึ่งเปิดดำเนินการทำเหมืองอยู่บริเวณรอยต่อของจังหวัดพิจิตร เพชรบูรณ์ และพิษณุโลก ซึ่งมีปัญหาเรื่องเรียนและคัดค้านการประกอบกิจการทั้งด้านผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมสุขภาพของประชาชน ตลอดจนปัญหาข้อขัดแย้งอื่น ๆ เช่นเดียวกัน

ในช่วงปี 2557 - 2558 ประเด็นการร้องเรียนและคัดค้านการประกอบกิจการเหมืองแร่ทองคำของบริษัท อัคราฯ เป็นประเด็นทางสังคมในวงกว้าง และถึงแม้จะยังไม่สามารถสรุปได้อย่างชัดเจนว่า ปัญหาข้อร้องเรียนและผลกระทบต่าง ๆ เกิดจากการทำเหมืองแร่ทองคำของบริษัท อัคราฯ หรือไม่ แต่เพื่อประโยชน์ของสังคมและประชาชนเป็นส่วนรวมและแก้ปัญหาความแตกแยก



ของประชาชนในชุมชน ในช่วงปลายปี 2559 รัฐบาลได้มีนโยบายให้ระงับการอนุญาตและการประกอบกิจการเหมืองแร่ทองคำเอาไว้ก่อนจนกว่าคณะกรรมการนโยบายบริหารจัดการแร่แห่งชาติจะมีมติเป็นอย่างอื่น (คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 72/2559 เรื่อง การแก้ไขปัญหาผลกระทบจากการประกอบกิจการเหมืองแร่ทองคำ, 2559)

ปัญหาเรื่องร้องเรียนและคัดค้านการประกอบกิจการซึ่งนำมาสู่การตัดสินใจระงับการอนุญาตและการประกอบกิจการเหมืองแร่ทองคำ สะท้อนให้เห็นถึงความไม่มีประสิทธิภาพของนโยบายการสำรวจและทำเหมืองแร่ทองคำที่ใช้ในปัจจุบัน เนื่องจากนโยบายการสำรวจและทำเหมืองแร่ทองคำถือเป็นกรอบหรือแนวทางหลักในการบริหารจัดการการประกอบกิจการเหมืองแร่ทองคำ ซึ่งเป็นแร่ที่มีนโยบายบริหารจัดการแยกออกมาจากแร่ชนิดอื่น ๆ เป็นการเฉพาะ

การศึกษาสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจากการประกอบกิจการเหมืองแร่ทองคำและวิเคราะห์ข้อจำกัดหรือจุดอ่อนของนโยบายการสำรวจและทำเหมืองแร่ทองคำในอดีต เพื่อนำมาปรับปรุงการบริหารจัดการการทำเหมืองแร่ทองคำและกำหนดนโยบายการสำรวจและทำเหมืองแร่ทองคำในอนาคตให้เหมาะสมยิ่งขึ้นเป็นประเด็นสำคัญ เนื่องจากหากมีนโยบายที่เหมาะสมหรือสถานการณ์ในอนาคตเปลี่ยนแปลงไป ภาครัฐอาจยกเลิกนโยบายยุติการประกอบกิจการสำรวจและทำเหมืองแร่ทองคำ เนื่องจากประเทศไทยยังมีศักยภาพในการพัฒนาแร่ทองคำอีกมาก โดยจากข้อมูลของกรมทรัพยากรธรณี ประเทศไทยมีแหล่งแร่ทองคำในประเทศรวม 76 แห่ง ครอบคลุมพื้นที่ 31 จังหวัด มีปริมาณทองคำสำรองทางธรณีวิทยาสูงถึงประมาณ 700 ตัน คิดเป็นมูลค่าทางเศรษฐกิจประมาณ 9 แสน – 1 ล้านบาท (ทอง 700 ตัน กระจาย 31 จังหวัด พร้อมให้ชุด!, ออนไลน์, 2560)

## วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจากการประกอบกิจการเหมืองแร่ทองคำ
2. เพื่อวิเคราะห์ข้อจำกัดหรือจุดอ่อนของนโยบายการสำรวจและทำเหมืองแร่ทองคำที่ผ่านมามีในอดีตซึ่งยังมีผลบังคับใช้ในปัจจุบัน
3. เพื่อเสนอแนวทางในการบริหารจัดการการทำเหมืองแร่ทองคำที่คำนึงถึงประเด็นทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม

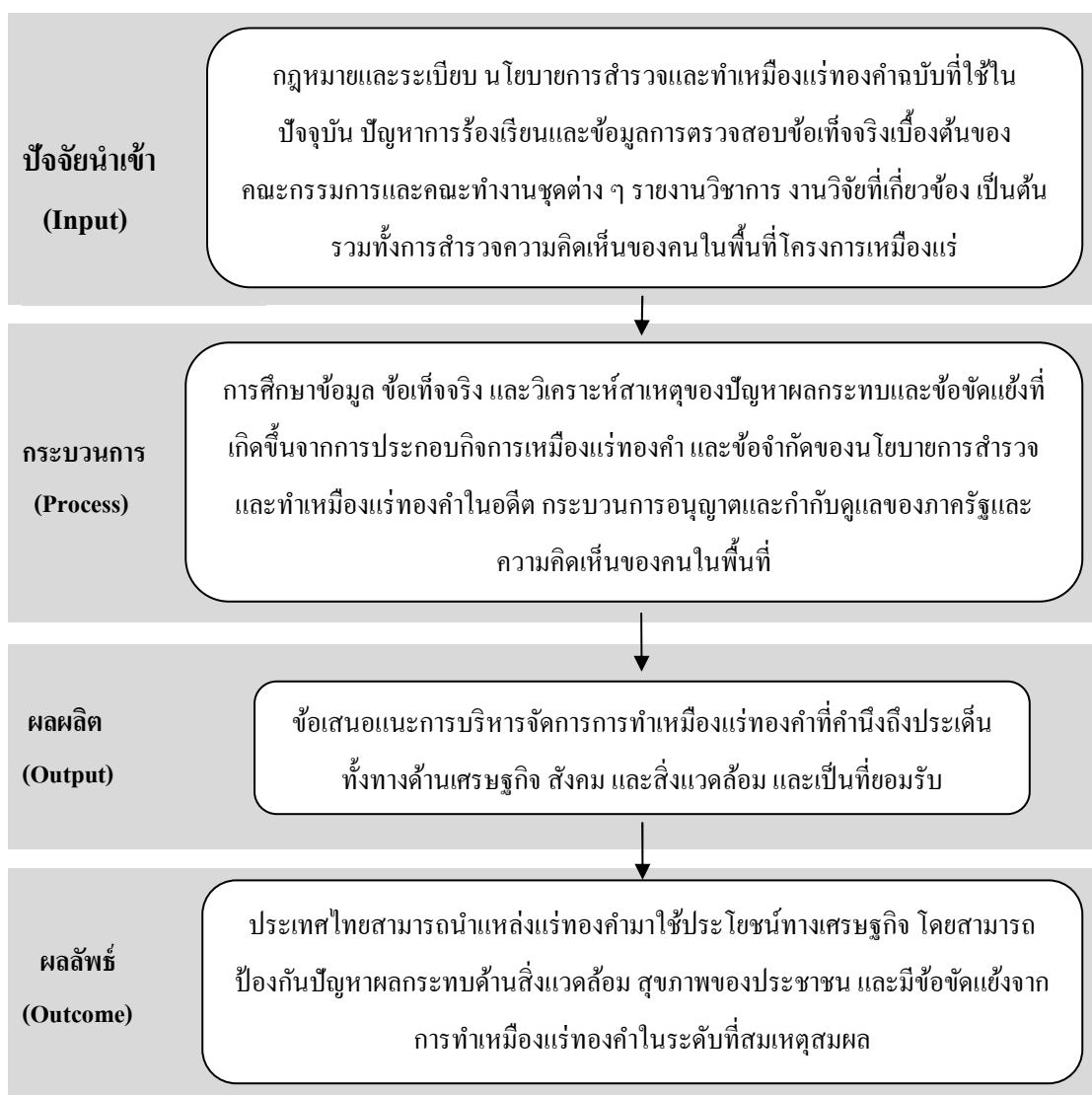
## ขอบเขตของการวิจัย

ศึกษาสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจากการประกอบกิจการเหมืองแร่ทองคำในประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเหมืองแร่ทองคำของบริษัท อัคราฯ ที่จังหวัดพิจิตรและเพชรบูรณ์ รวมถึงวิเคราะห์ข้อจำกัดหรือจุดอ่อนของนโยบายการสำรวจและทำเหมืองแร่ทองคำในอดีตซึ่งมีผลบังคับใช้ในปัจจุบัน ทบทวนกับประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องในต่างประเทศ ตลอดจนการสำรวจความคิดเห็นของคนในพื้นที่โครงการ

## วิธีดำเนินการวิจัย

ใช้วิธีการศึกษาเชิงคุณภาพ โดยอาศัยข้อมูลทุติยภูมิจากแหล่งข้อมูลต่าง ๆ เช่น กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง นโยบายการสำรวจและทำเหมืองแร่ทองคำที่ใช้ในปัจจุบัน รายงานวิชาการ ข้อมูลการตรวจสอบข้อเท็จจริงเบื้องต้นของคณะกรรมการและคณะทำงานชุดต่าง ๆ วิเคราะห์สาเหตุของปัญหาและข้อจำกัดของนโยบายการสำรวจและทำเหมืองแร่ทองคำในอดีต กระบวนการอนุญาตและกำกับดูแลของภาครัฐ รวมถึงศึกษาทบทวนประสบการณ์ของต่างประเทศ และพิจารณาร่วมกับข้อมูลปฐมภูมิจากการสำรวจความคิดเห็นของคนในพื้นที่ เพื่อนำไปสู่ข้อเสนอแนะแนวทางการบริหารจัดการการทำเหมืองแร่ทองคำที่เหมาะสม โดยคำนึงถึงประเด็นทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ตามขั้นตอนของการรวบรวมข้อมูลในประเด็นต่าง ๆ

### แผนภาพที่ 1 – 1 ขั้นตอนของการรวบรวมข้อมูลในประเด็นต่าง ๆ



### ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

1. ทำให้รัฐมีแนวทางการบริหารจัดการการทำเหมืองแร่ทองคำที่เหมาะสมโดยคำนึงถึงประเด็นทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม
2. สามารถนำแหล่งแร่ทองคำมาใช้ประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ ควบคู่ไปกับการมีมาตรการในการป้องกันและแก้ไขปัญหาผลกระทบจากการประกอบกิจการเหมืองแร่ทองคำ ทำให้การทำเหมืองแร่ทองคำสามารถอยู่ร่วมกับชุมชนได้โดยไม่มีปัญหาข้อขัดแย้ง

3. ทำให้ประเทศไทย ภาครัฐ และชุมชนได้รับประโยชน์จากการประกอบกิจการเหมืองแร่ทองคำที่เหมาะสม

### คำจำกัดความ

อาชญาบัตรพิเศษ	หมายถึง	หนังสือสำคัญที่ออกให้เพื่อผูกขาดสำรวจแร่เป็นกรณีพิเศษ ภายในเขตที่กำหนดในหนังสือสำคัญนั้น
ประทานบัตร	หมายถึง	หนังสือสำคัญที่ออกให้เพื่อทำเหมืองภายในเขตที่กำหนดในหนังสือสำคัญนั้น
โลหกรรม	หมายถึง	การถลุงหรือทำให้แร่เป็นโลหะด้วยวิธีอื่นใด และหมายความรวมถึง การทำโลหะให้บริสุทธิ์ การผสมโลหะ การผลิตโลหะสำเร็จรูปหรือกึ่งสำเร็จรูปชนิดต่าง ๆ โดยวิธีหลอม หล่อ รีด หรือวิธีอื่นใด

## บทที่ 2

### แนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมปริทัศน์

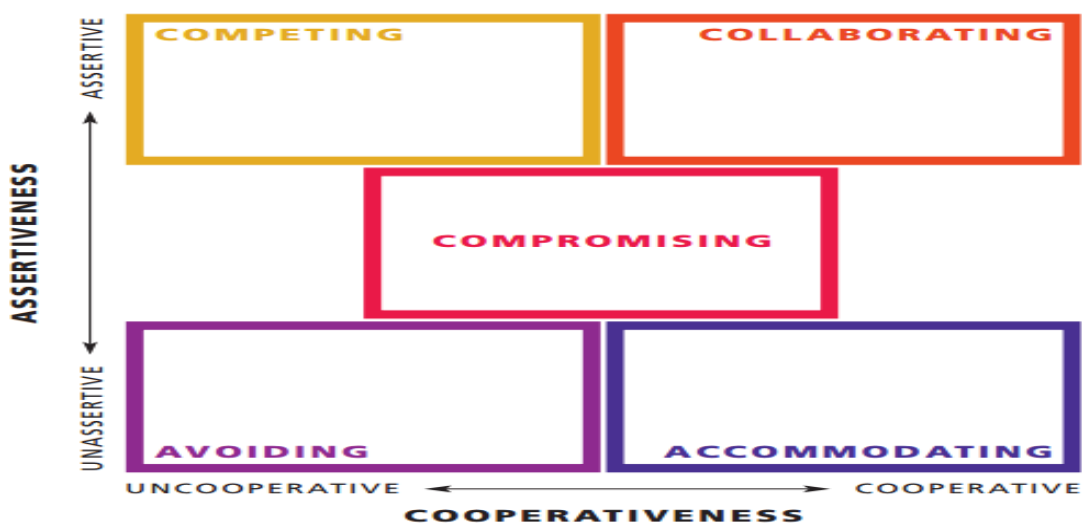
ในบทนี้ จะนำเสนอแนวคิด ทฤษฎี และทบทวนวรรณกรรมปริทัศน์หรืองานศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้องกับแนวทางการบริหารจัดการการทำเหมืองแร่ทองคำ 6 ประเด็น ได้แก่

1. การจัดการความขัดแย้ง
2. การจัดเก็บและจัดสรรผลประโยชน์ที่เหมาะสม
3. การมีส่วนร่วมของประชาชน
4. ความรับผิดชอบต่อสังคมจากการประกอบกิจการ
5. เศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อม
6. ผลกระทบและมาตรการในการป้องกันและแก้ไขปัญหาผลกระทบ

#### การจัดการความขัดแย้ง

Thomas and Kilmann (1978 : 2) ได้จำแนกพฤติกรรมของบุคคลเมื่อเผชิญกับความขัดแย้งอย่างครอบคลุม โดยได้พัฒนาเครื่องมือวัดรูปแบบพฤติกรรมของบุคคลเมื่อเผชิญความขัดแย้งที่ชื่อว่า Thomas-Kilmann Conflict Mode Instrument ซึ่งสามารถจำแนกพฤติกรรมที่เผชิญกับความขัดแย้งของบุคคลได้เป็น 2 มิติ คือ 1) พฤติกรรมที่มุ่งความพึงพอใจของผู้อื่น (Cooperativeness) เป็นพฤติกรรมที่แสดงออกเพื่อให้ผู้อื่นมีความพึงพอใจ พฤติกรรมที่แสดงออกมา คือ การร่วมมือ 2) พฤติกรรมที่มุ่งประโยชน์ตน (Assertiveness) เป็นพฤติกรรมที่แสดงออกเพื่อให้ตนเองพึงพอใจ พฤติกรรมที่แสดงออกมา คือ การมุ่งเอาชนะ ทั้งนี้ การจัดการความขัดแย้งทั้ง 2 มิติ สามารถแสดงออกเป็น 5 รูปแบบ ตามระดับของพฤติกรรมในแต่ละมิติได้ (แผนภาพที่ 2-1)

แผนภาพที่ 2 - 1 การจัดการความขัดแย้ง 5 รูปแบบ



ที่มา: Thomas and Kilmann (1978 : 3)

Thomas and Kilmann (1978 : 3) ซึ่งให้เห็นว่าการจัดการความขัดแย้งในแต่ละรูปแบบ มีรายละเอียด ดังนี้

1. แบบแข่งขัน (Competing) เป็นการแสดงพฤติกรรมที่มุ่งเอาชนะในระดับสูง และแสดงพฤติกรรมร่วมมือในระดับต่ำ เป็นรูปแบบพฤติกรรมที่มุ่งประโยชน์ตนเป็นสำคัญ โดยไม่คำนึงถึงความสูญเสียของผู้อื่น แสดงพฤติกรรมโดยอาศัยอำนาจ การคุกคาม ข่มขู่ อ้างกฎระเบียบ เพื่อประโยชน์ตนและชัยชนะของตน ผลคือมีฝ่ายหนึ่งชนะ ฝ่ายหนึ่งแพ้ (Win-Lose)

2. แบบร่วมมือ (Collaborating) เป็นการแสดงพฤติกรรมที่มุ่งเอาชนะในระดับสูง และแสดงพฤติกรรมร่วมมือในระดับสูงไปด้วยกัน เป็นรูปแบบพฤติกรรมที่มุ่งประโยชน์ของทั้งสองฝ่ายเต็มที่ ทำให้เกิดความพอใจในการแก้ปัญหาของทั้งสองฝ่าย ผลคือชนะทั้งสองฝ่าย (Win-Win)

3. แบบประนีประนอม (Compromising) เป็นการแสดงพฤติกรรมทั้งมุ่งเอาชนะและแสดงพฤติกรรมร่วมมือในระดับปานกลาง อยู่ระหว่างกลางของมีมติมุ่งประโยชน์ตนและมุ่งความพึงพอใจของผู้อื่น โดยแสดงถึงความสนใจต่อความต้องการของผู้อื่นและความต้องการของตนเองในระดับปานกลาง เลือกระหว่างข้อเรียกร้องที่พยายามจะทำให้ทั้งสองฝ่ายพอใจในระดับปานกลาง แต่อาจจะต้องยอมเสียผลประโยชน์ในบางส่วนบ้าง ผลคือลักษณะที่พบบ่อยครั้งทาง (50-50 Win-Lose)

4. แบบหลีกเลี่ยง (Avoiding) เป็นการแสดงพฤติกรรมที่มุ่งเอาชนะในระดับต่ำ และแสดงพฤติกรรมร่วมมือในระดับต่ำด้วย เป็นการไม่สู้ปัญหาและไม่ร่วมมือในการแก้ปัญหา ไม่สนใจความต้องการของตนเองและความต้องการของผู้อื่น แสดงอาการหลีกเลี่ยงปัญหา เนื้อหาและไม่ยอมสนใจความขัดแย้งที่เกิดขึ้น ผลคือแพ้ทั้งสองฝ่าย (Lose-Lose) เพราะการหลีกเลี่ยงอาจนำไปสู่ความล้มเหลวในการได้ความคิดใหม่ ๆ ที่จะสร้างสรรค์ประโยชน์ต่อองค์กร

5. แบบยอมกันไป (Accommodating) เป็นการแสดงพฤติกรรมที่มุ่งเอาชนะในระดับต่ำ และแสดงพฤติกรรมร่วมมือในระดับสูง เป็นพฤติกรรมที่เน้นการเอาใจผู้อื่น ยอมให้ผู้อื่น เป็นผู้เสียดุล ปล่อยให้ผู้อื่นดำเนินการไปตามที่เขาต้องการ แม้เราจะไม่เห็นด้วยก็ตาม ผลคือฝ่ายหนึ่งแพ้และอีกฝ่ายหนึ่งชนะ (Lose-Win) โดยเป็นการยอมเพื่อระงับความขัดแย้ง แต่ปัญหาจริง ๆ ยังคงไม่ได้รับการแก้ไข

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2552 : 52, 59) ศึกษาและเสนอแนะนโยบายการสำรวจและทำเหมืองแร่ทองคำ โดยได้ลงพื้นที่ศึกษาการประกอบกิจการเหมืองแร่ทองคำที่จังหวัดพิจิตรและพิษณุโลก พบว่า ปัญหาส่วนใหญ่เกิดจากความขัดแย้งของผู้ประกอบการเหมืองแร่ทองคำและชุมชน โดยรอบในเรื่องค่าเวนคืนที่ดินและค่าเรือถอนบ้านเรือนในเขตพื้นที่ที่จะขอประทานบัตร ขาดการสื่อสารหรือการทำมวลชนสัมพันธ์ทำให้ชุมชนไม่ได้รับทราบข้อมูลข่าวสาร รวมถึงยังไม่มีกระบวนการในการแก้ไขปัญหากรณีเกิดความขัดแย้งระหว่างชุมชนกับผู้ประกอบการที่ได้สิทธิในการสำรวจและทำเหมืองแร่ทองคำ

เบญญาดา ดิลกชนสถิต (2556 :89 - 90) พบว่า ความขัดแย้งระหว่าง  ผู้  ประกอบการเหมืองแร่กับชุมชนมีสาเหตุมาจาก การมองผลประโยชน์จากการมีเหมืองแร่ในท้องถิ่นต่างกัน ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ประกอบการกับชุมชน การที่  ประกอบการไม่ได้  ดำเนินการ ต ม ม า ต ร ก า ร  านสิ่งแวดล้อม  จนก  ่อให้  เกิดผลกระทบกับชุมชน และได้มีข้อเสนอแนวทางการแก้  ไขปัญ  ญาความขัดแย้งหลายแนวทาง ได้แก่ 1) การเจรจาไกล  เกลี่ยโดยคนกลาง 2) การประนีประนอม 3) การตรวจสอบข้อเท็จจริง 4) การรับฟัง  ึ่งความคิดเห็น  ญาความเดือดร้อน และ ค ำ เ นื น ก า ร แ ก้  ไข ปัญ ญา 5) การจัดตั้งคณะกรรมการรับเรื่องร้องเรียนและตรวจสอบเรื่องร้องเรียน 6) การให้  ผู้

ประกอบการมีความรับผิดชอบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อม 7) การดำเนินการตามกฎหมายและมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อม และ 8) การประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสาร

วิษณุ ทับเที่ยง (2557 : 43) พบว่า ปัญหาความขัดแย้งด้านผลประโยชน์จากการทำเหมืองแร่ทองคำที่อุปทานในผลประโยชน์ตอบแทนยังไม่ตอบสนองต่ออุปสงค์ได้นั้น เกิดจากสาเหตุสำคัญ 4 ประการ ได้แก่ 1) ผลประโยชน์ไม่ตกถึงมือประชาชนโดยตรง 2) การเรียกร้องขอความช่วยเหลือในด้านต่าง ๆ ของชุมชนไม่ได้รับการตอบสนอง 3) ชุมชนได้รับผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม สุขภาพและอนามัย 4) การจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ที่ยังไม่เป็นธรรม ทั้งนี้ ผลการวิเคราะห์พบว่า แนวทางการแก้ไขความขัดแย้งที่เหมาะสมกับสาเหตุ 4 ประการข้างต้น คือ แนวทางการแก้ไขความขัดแย้งแบบประนีประนอม เพื่อให้เกิดการเจรจาหรือหาข้อยุติที่ทำให้ทุกฝ่ายพอใจแล้วนำมากำหนดเป็นโครงการหรือแผนงานที่เป็นข้อเสนอแนะในการขับเคลื่อนแนวทางในการแก้ปัญหา

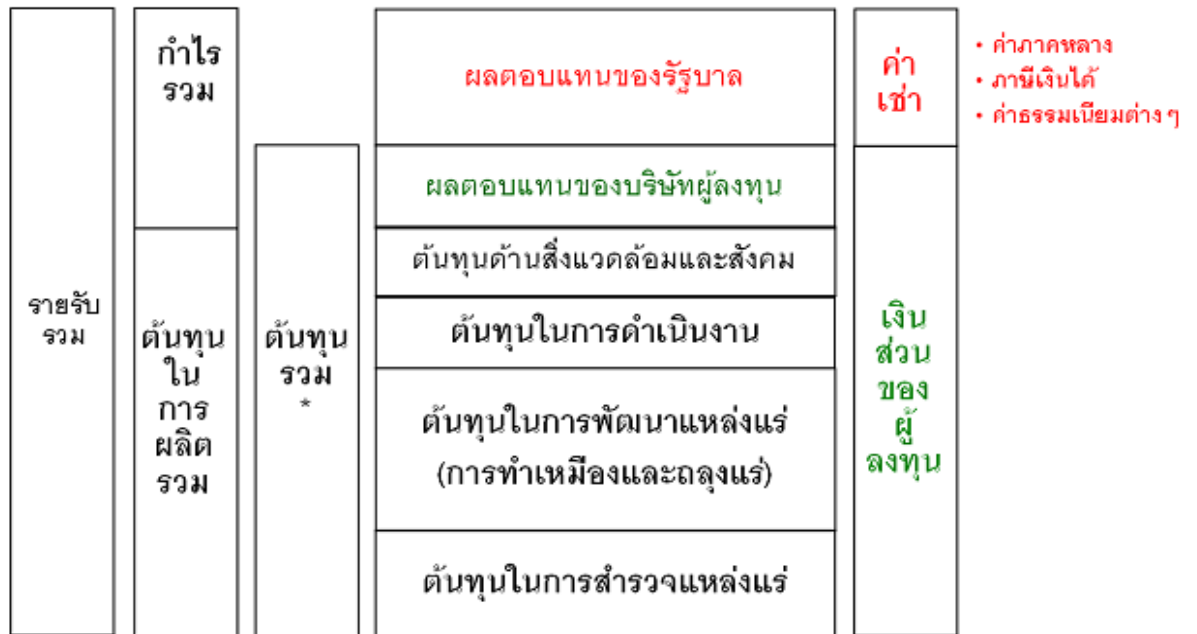
## การจัดเก็บและจัดสรรผลประโยชน์ที่เหมาะสม

### 1. การจัดเก็บผลประโยชน์

ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2552 : 8-6) ระบุว่า ผลประโยชน์โดยตรงที่เป็นตัวเงินจากการพัฒนาแห่งแร่ทองคำในทางเศรษฐศาสตร์เรียกว่า ค่าเช่าทางเศรษฐกิจ หรือค่าเช่าทรัพยากร (Resource rent) ซึ่งหมายถึง ผลประโยชน์ที่ได้จากการขายทองคำหักด้วยต้นทุนและผลตอบแทนจากการลงทุนแล้ว (แผนภาพที่ 2 - 2)



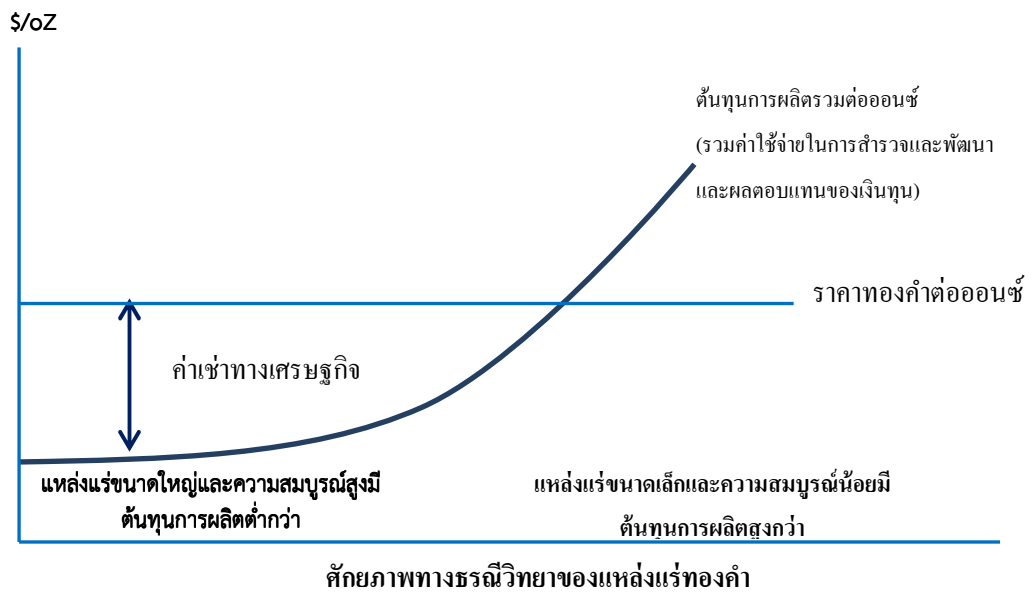
แผนภาพที่ 2 - 2 ค่าเช่าทางเศรษฐกิจ หรือค่าเช่าทรัพยากร (Resource rent)



ที่มา: ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2552 : 8-7)

ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2552 : 8-6) ให้ข้อเสนอแนะว่า รัฐควรกำหนดค่าเช่าทรัพยากรอย่างเหมาะสมตามศักยภาพหรือโอกาสที่จะค้นพบแหล่งแร่ทองคำที่พัฒนาได้คุ้มค่า ซึ่งแต่ละประเทศจะแตกต่างกันตามศักยภาพทางธรณีวิทยาของตนเอง ทั้งนี้ โดยทั่วไปขนาดและความสมบูรณ์ของแหล่งแร่จะส่งผลโดยตรงต่อต้นทุนการทำเหมืองแร่ หากประเทศใดมีแหล่งแร่ที่มีความได้เปรียบในแง่ของต้นทุนการผลิตต่ำกว่า จะทำให้เกิดค่าเช่าทางเศรษฐกิจของทรัพยากรมากกว่า (แผนภาพที่ 2 - 3)

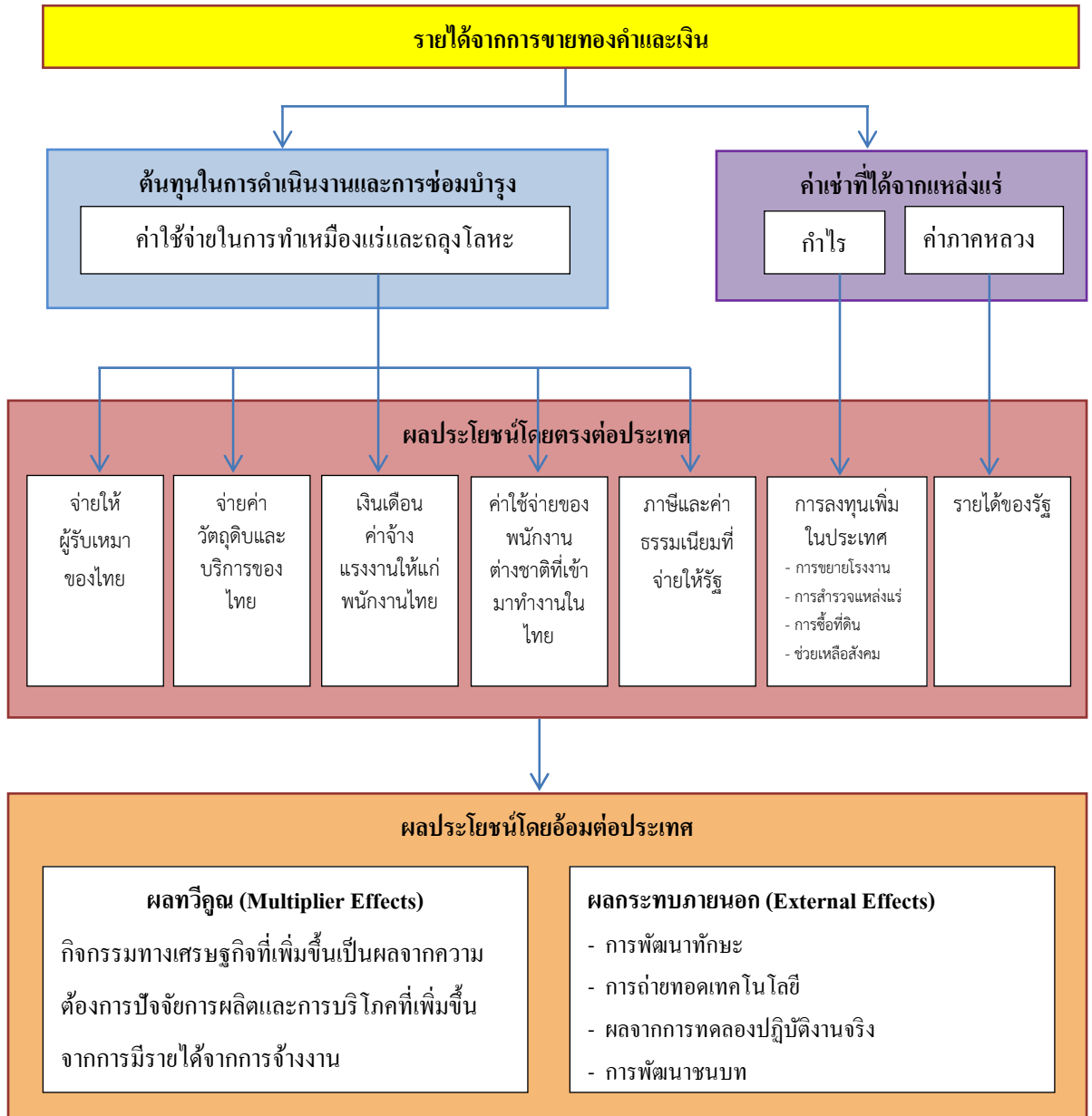
แผนภาพที่ 2 - 3 ความสัมพันธ์ของค่าเช่าทางเศรษฐกิจกับศักยภาพทางธรณีวิทยา  
ของแหล่งแร่ทองคำ



ที่มา: ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2552 : 8-7)

ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2552 : 8-8) ซึ่งชี้ให้เห็นว่าค่าใช้จ่ายที่เกิดจากการสำรวจและทำเหมืองแร่ทองคำส่วนหนึ่งจะถูกกระจายโดยตรงสู่ระบบเศรษฐกิจของประเทศในรูปแบบต่าง ๆ เช่น ค่าใช้จ่ายในการว่าจ้างผู้รับเหมา ค่าใช้จ่ายในการซื้อวัตถุดิบและบริการของไทย เงินเดือนค่าจ้างแรงงานของพนักงานชาวไทย เป็นต้น (แผนภาพที่ 2 - 4)

แผนภาพที่ 2 - 4 ผลประโยชน์จากการพัฒนาแหล่งแร่ทองคำ



ที่มา: ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2552 : 8-9)

นอกจากนี้ ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2552 : 8-9) ชี้ให้เห็นว่า การลงทุนในอุตสาหกรรมเหมืองแร่ก่อให้เกิดผลทวีคูณทางเศรษฐกิจ เกิดการกระจายรายได้ ลดปัญหา

การเคลื่อนย้ายแรงงานจากชนบทเข้าสู่เมืองหลวง ก่อให้เกิดการพัฒนาสาธารณูปโภค รวมถึงสร้างความเชื่อมโยงไปข้างหน้าในฐานะวัตถุดิบสำหรับอุตสาหกรรมต่อเนื่องอีกด้วย (แผนภาพที่ 2 - 5)

แผนภาพที่ 2 - 5 ผลประโยชน์ทางอ้อมจากอุตสาหกรรมเหมืองแร่



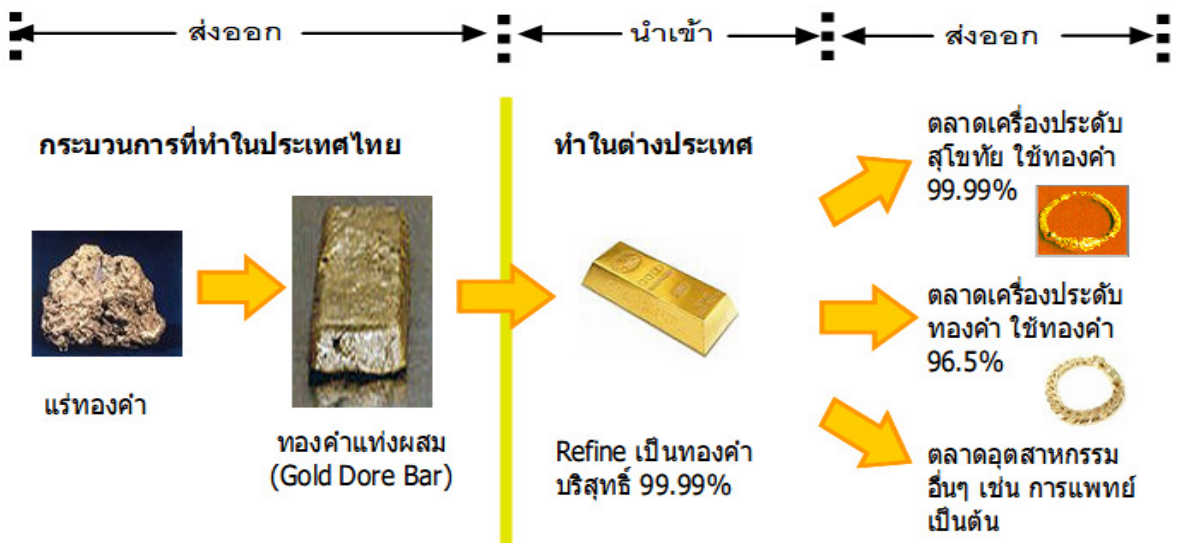
ที่มา: ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2552 : 8-10)

ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2552 : 37) ให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการบริหารจัดการผลประโยชน์จากการทำเหมืองแร่ทองคำเอาไว้หลายประการ เช่น ควรจำแนกประเภทแหล่งแร่ทองคำออกเป็นเหมืองแร่มาตรฐานขนาดใหญ่ หรือเหมืองขนาดเล็กและขนาดกลาง ควรปรับปรุงหลักเกณฑ์การขออนุญาตสำรวจให้สอดคล้องกับศักยภาพของแต่ละพื้นที่ โดยส่งเสริมให้มีการประเมินพื้นที่ศักยภาพแร่ทองคำในโครงการขนาดใหญ่ที่มีศักยภาพแหล่งแร่ เพื่อให้ได้ผู้ประกอบการที่มีประสิทธิภาพในการผลิตเข้ามาดำเนินการ โดยภาครัฐสามารถได้ประโยชน์สูงสุดจากการประเมิน กำหนดให้ผู้ผลิตทองคำจากเหมืองแร่ทองคำต้องทำการปรับปรุง

คุณภาพทองคำโดยการถลุงแร่ทองคำภายในประเทศ เพื่อส่งเสริมความต่อเนื่องของอุตสาหกรรมทองคำให้ครบวงจร

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2552 : 42-43) ชี้ให้เห็นว่า แร่โลหะทองคำผสมที่ได้จากการผลิตในประเทศทั้งหมดจะถูกส่งไปทำให้บริสุทธิ์ในต่างประเทศ โดยเสียค่า Refine ประมาณ 8.9 ดอลลาร์สหรัฐฯ ต่อกิโลกรัม หรือประมาณร้อยละ 0.235 ของมูลค่าโลหะทองคำผสม และมีค่าใช้จ่ายในการขนส่งประมาณร้อยละ 0.17 ของมูลค่าโลหะทองคำผสม ในขณะที่ผู้ค้าทองคำในประเทศมีการนำเข้าทองคำบริสุทธิ์มาแปรรูปเพื่อใช้ในอุตสาหกรรมต่าง ๆ หรือส่งออกต่อไป (แผนภาพที่ 2 - 6)

แผนภาพที่ 2 - 6 ห่วงโซ่อุปทาน (Supply chain) ของทองคำในประเทศไทย



ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2552 : 43)

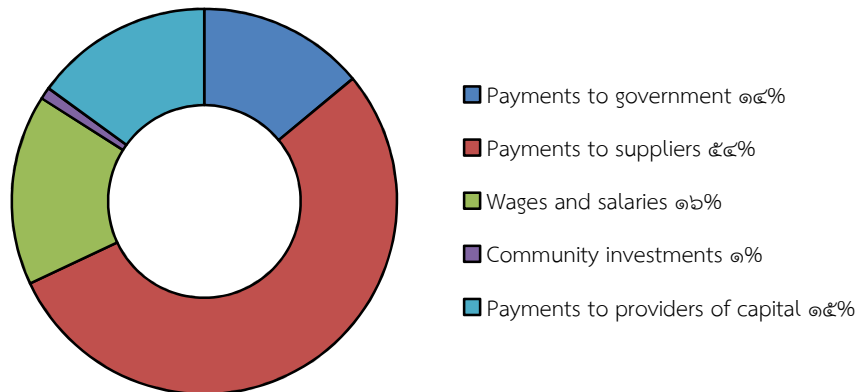
สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2552 : 56, 61) ระบุว่า นโยบายการทำเหมืองแร่ทองคำในปัจจุบันถูกระงับไว้ในประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม มุ่งส่งเสริมการทำเหมืองแร่ทองคำเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจ โดยอาจจะยังไม่ครอบคลุมมิติการพัฒนาที่ยั่งยืนและการสร้างมูลค่าเพิ่ม ทั้งนี้ เห็นว่าภายหลังจากมีการปรับอัตราค่าภาคหลวงแร่ทองคำจากอัตราคงที่ในระดับร้อยละ 2.5 มาเป็นอัตราก้าวหน้าตามราคาทองคำ ส่งผลอัตราค่าภาคหลวงแร่ทองคำของไทยอยู่ในเกณฑ์ที่สูงกว่าอัตราค่าภาคหลวงแร่ทองคำที่จัดเก็บใน

ต่างประเทศ ทั้งเอเชียและยุโรป อย่างไรก็ตาม มิได้หมายความว่า การจัดเก็บในอัตราดังกล่าวจะมีความคุ้มค่าในเชิงเศรษฐกิจเมื่อเปรียบเทียบกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ต้องสูญเสียไป อีกทั้งอุตสาหกรรมนี้ยังได้รับการส่งเสริมการลงทุน ทำให้รัฐสูญเสียรายได้ในรูปภาษีเงินได้นิติบุคคล จึงเสนอให้ยกเลิกการส่งเสริมการลงทุนการทำเหมืองแร่เนื่องจากเป็นขั้นตอนการผลิตสินค้าต้นน้ำ ไม่ก่อให้เกิดการพัฒนามูลค่าเพิ่มตามห่วงโซ่การผลิต โดยให้มีการส่งเสริมการลงทุนในขั้นตอนการสร้างมูลค่าเพิ่มตามห่วงโซ่การผลิตแทน เช่น กิจกรรมการนำแยกแร่ทองคำออกจากโลหะ กิจกรรมการแปรรูปทองคำเป็นเครื่องประดับ เป็นต้น

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (2555 : 7-1 ถึง 7-8) ให้ข้อเสนอแนะที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการผลประโยชน์จากการประกอบกิจการเหมืองแร่หลายประการ เช่น การปรับอัตราค่าธรรมเนียมการใช้เนื้อที่เป็นอัตราก้าวหน้าเพื่อกระตุ้นให้ผู้ขอเร่งสำรวจและคืนพื้นที่ที่ผ่านการสำรวจแล้ว การประมวลเสนอผลประโยชน์พิเศษแก่รัฐเพื่อสิทธิขออนุญาตอาชญาบัตรพิเศษ การปรับอัตราผลประโยชน์พิเศษแก่รัฐในอัตราก้าวหน้าตามมูลค่าแหล่งแร่ เป็นต้น

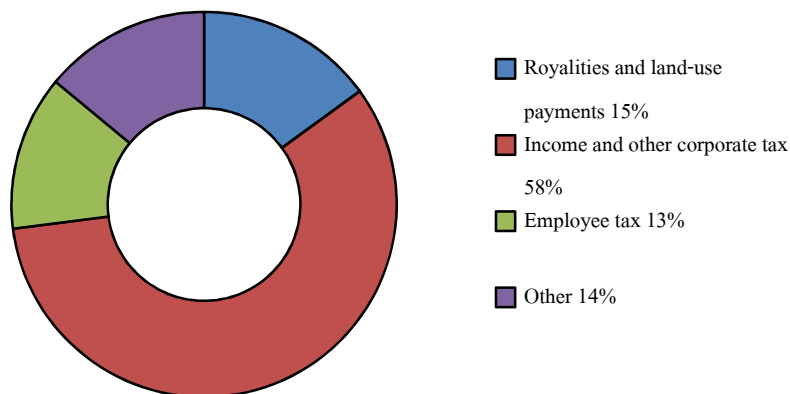
Maxwell Stamp Plc. (2015 : 16) ศึกษาผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคมจากการประกอบกิจการเหมืองแร่ทองคำในต่างประเทศ พบว่า การประกอบกิจการเหมืองแร่ทองคำก่อให้เกิดประโยชน์ต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศหลายรูปแบบ และชี้ให้เห็นว่าผลประโยชน์จากการประกอบกิจการเหมืองแร่หรือค่าใช้จ่ายที่ผู้ประกอบการเหมืองแร่ใช้จ่ายภายในประเทศส่วนใหญ่จะตกอยู่กับภาคธุรกิจหรือ Supplier ที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมเหมืองแร่ ในขณะที่ผลประโยชน์ที่ตกอยู่กับภาครัฐมีสัดส่วนเพียงร้อยละ 14 ซึ่งค่าใช้จ่ายที่ผู้ประกอบการเหมืองแร่ชำระให้แก่รัฐส่วนใหญ่จะอยู่ในรูปภาษีเงินได้ถึงประมาณร้อยละ 58 ในขณะที่ค่าภาคหลวงแร่และค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการใช้ที่ดินมีสัดส่วนเพียงร้อยละ 15 เท่านั้น (แผนภาพที่ 2 - 7 และ 2 - 8)

**แผนภาพที่ 2 - 7 สัดส่วนค่าใช้จ่ายภายในประเทศของผู้ประกอบการเหมืองแร่ทองคำ**



ที่มา: Maxwell Stamp Plc. (2015 : 16)

## แผนภาพที่ 2 - 8 สัดส่วนค่าใช้จ่ายที่ผู้ประกอบการเหมืองแร่ทองคำชำระให้แก่ภาครัฐ



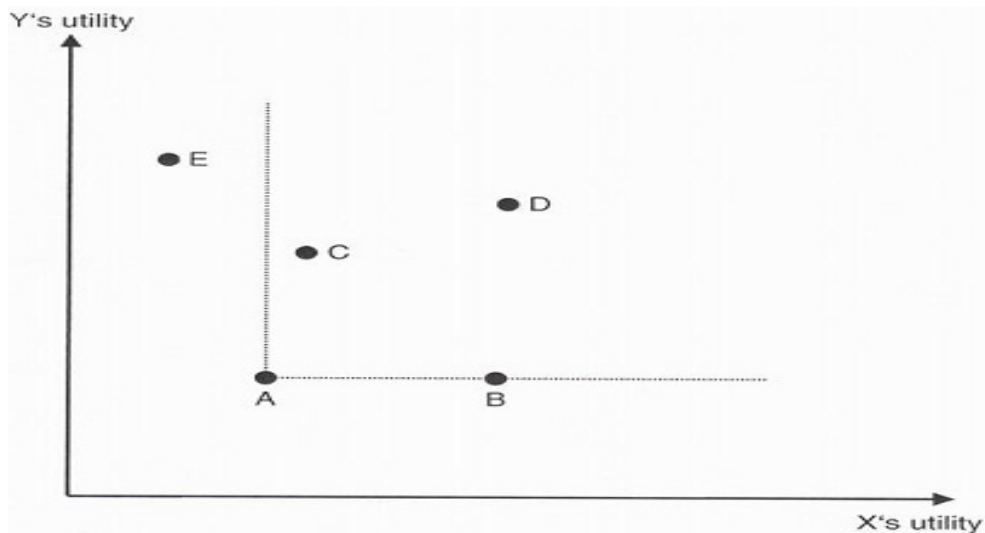
ที่มา: Maxwell Stamp (2015 : 16)

สมลักษณ์ หุตานุวัตร (2559 : 1) ชี้ให้เห็นว่า การทำเหมืองแร่ทองคำได้ถูกสำรวจและให้สิทธิขาดในการทำเหมืองด้วย พ.ร.บ.แร่ และ พ.ร.บ.ส่งเสริมการลงทุน ทำให้นักลงทุนต่างชาติได้รับข้อยกเว้นสำคัญหลายประการ คือ การได้รับการส่งเสริมการลงทุนทำให้ได้รับยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล 2 ครั้ง ครั้งละ 8 ปี รวม 16 ปี นอกจากนี้ ผลผลิตทองคำถูกส่งออกไปต่างประเทศทั้งหมด อันไม่ก่อให้เกิดมูลค่าเพิ่มในห่วงโซ่การผลิตตามเจตนารมณ์ของการส่งเสริมการลงทุนแต่อย่างใด ซึ่งประเทศไทยกลับได้รับผลตอบแทนเป็นค่าภาคหลวงและเงินผลตอบแทนพิเศษน้อยมากเมื่อเทียบกับมูลค่าผลผลิตทองคำที่ผลิตได้

## 2. การจัดสรรผลประโยชน์

ปกป้อง จันวิทย์ (2554 : 66 - 83) ให้คำจำกัดความว่าประสิทธิภาพ (ในทางเศรษฐศาสตร์) หมายถึง การที่สังคมได้รับประโยชน์สูงสุดจากทรัพยากรที่มี หากสังคมมีเป้าหมายของการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรอย่างชัดเจน และมีวิธีสู่เป้าหมายดังกล่าวมีหลายทาง สังคมควรเลือกทางที่มีประสิทธิภาพที่สุด โดยเลือกทางที่ให้ผลลัพธ์มากที่สุด ใช้ต้นทุนต่ำที่สุด สมาชิกในสังคมพึงพอใจมากที่สุด หรือสังคมได้รับสวัสดิการสูงสุด ตามแต่เป้าหมายที่สังคมต้องการ ทั้งนี้ วิลเฟรโด พारेโต (Vilfredo Pareto) นักเศรษฐศาสตร์ชาวอิตาลี เป็นผู้นำเสนอหลักเกณฑ์มาตรฐานขั้นพื้นฐานว่าด้วยประสิทธิภาพ โดยหลักประสิทธิภาพแบบพारेโต คือ สภาพการณ์ที่ไม่สามารถทำให้คน ๆ หนึ่งได้รับสวัสดิการสูงขึ้น โดยที่ไม่ทำให้คนอื่นมีสวัสดิการแย่งลงกว่าสถานะเดิมแม้แต่คนเดียว หากการแลกเปลี่ยน การต่อรอง หรือการตัดสินใจอันใดทางเศรษฐกิจอยู่ในสถานการณ์เช่นนั้น ถือว่า บรรลุประสิทธิภาพแบบพारेโต (Pareto Optimality)

#### แผนภาพที่ 2 - 9 หลักประสิทธิภาพของพारेโต



ที่มา: ปกป้อง จันวิทย์ (2554 : 71)

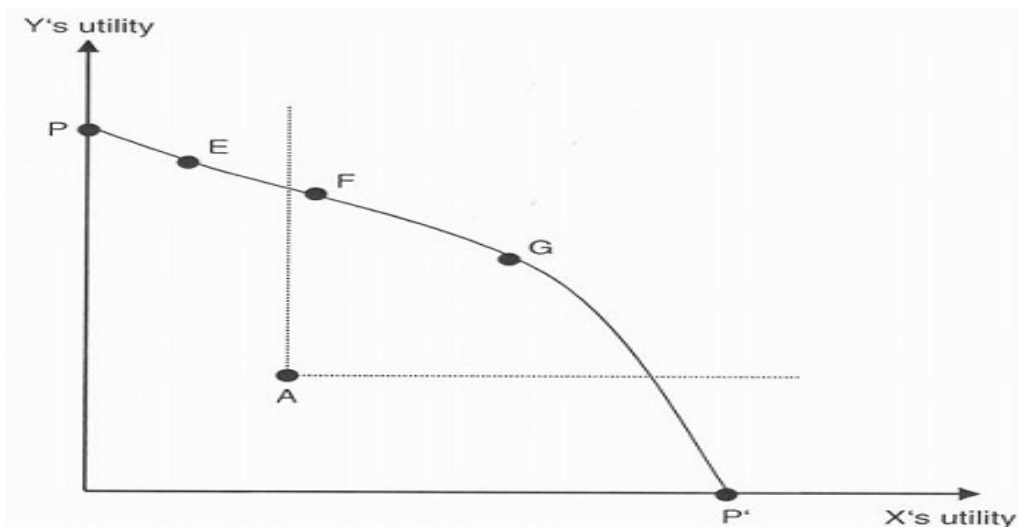
แผนภาพที่ 2 - 9 แสดงตัวอย่างของหลักประสิทธิภาพแบบพारेโต หากสมมติว่าสังคมประกอบด้วยคนเพียง 2 คน คือ X และ Y สภาพการณ์ตั้งต้นของทั้งคู่ คือ จุด A ซึ่งกำหนดระดับอรรถประโยชน์ตั้งต้นของทั้งคู่ ตามหลักประสิทธิภาพแบบพारेโตอาจมีการเปลี่ยนแปลงที่ช่วยยกระดับสวัสดิการของสังคมให้สูงขึ้นได้ หรือ Pareto improvement นั่นคือ การเปลี่ยนแปลงที่ทำให้สังคมเคลื่อนย้ายจากจุด A ไปยังจุด B C และ D (หรือจุดใด ๆ ที่อยู่ทางขวาบนของกรอบเส้นประในแผนภาพที่ 2-9 ซึ่งล้วนเป็น Pareto superior เมื่อเทียบกับจุด A) ณ จุด B เป็นจุดที่ X



ได้รับอรรถประโยชน์เพิ่มมากขึ้น ขณะที่ Y มีอรรถประโยชน์เท่าเดิม ส่วนจุด C และ D เป็นจุดที่ทั้ง X และ Y ต่างได้รับอรรถประโยชน์สูงขึ้น การเปลี่ยนแปลงเหล่านี้แตกต่างจากการเปลี่ยนแปลงที่ทำให้สังคมเคลื่อนย้ายจากจุด A ไปยังจุด E ซึ่งแม้ว่า Y จะได้รับอรรถประโยชน์มากขึ้น แต่ X กลับได้รับอรรถประโยชน์น้อยลง จึงไม่สอดคล้องกับหลักประสิทธิภาพแบบพारेโต การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเป็น Pareto inferior ซึ่งไม่พึงปรารถนาตามหลักประสิทธิภาพแบบพारेโต

ปกป็อง จันวิทย์ (2554 : 66 - 83) ซึ่งชี้ให้เห็นว่า หากใช้หลักประสิทธิภาพแบบพारेโต บทบาทที่พึงปรารถนาของรัฐบาลย่อมมีอยู่เพียงเล็กน้อยเท่านั้น นั่นคือ การประกาศนโยบายหรือออกกฎหมายที่มีแต่ผู้ชนะ โดยไม่มีผู้แพ้เลย ซึ่งเป็นไปได้ยาก และทำให้สังคมเสียผลประโยชน์ที่พึงได้ เนื่องจากในหลายกรณี แม้จะมีผู้เสียผลประโยชน์จากการเปลี่ยนแปลงด้านนโยบายหรือกฎหมาย แต่ก็จะมีผู้ได้ผลประโยชน์เสมอ และเป็นไปได้ที่ผลประโยชน์ที่เกิดแก่สังคมสูงกว่าต้นทุนที่สังคมต้องแบกรับ ซึ่งทำให้สวัสดิการสุทธิของสังคมสูงขึ้น ทั้งนี้ นิโคลัส คาลดอร์ (Nicholas Kaldor) และจอห์น ฮิกส์ (John Hicks) เสนอเกณฑ์ว่าด้วยประสิทธิภาพที่สอดคล้องกับปรากฏการณ์ทั่วไปในโลกความจริงกว่าหลักพारेโต กล่าวคือ การเปลี่ยนแปลงที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรทรัพยากรถือว่ามีประสิทธิภาพแบบคาลดอร์-ฮิกส์ หากทำให้สวัสดิการสุทธิของสังคมส่วนรวมสูงขึ้น หรือทำให้ความมั่งคั่งของสังคมสูงขึ้นเท่าที่จะเป็นไปได้ (Wealth maximization) แม้ว่าในระดับหน่วยย่อยอาจมีผู้เสียประโยชน์หรือได้รับสวัสดิการลดลงก็ตาม

แผนภาพที่ 2 - 10 หลักประสิทธิภาพของคาลดอร์-ฮิกส์



ที่มา: ปกป็อง จันวิทย์ (2554 : 76)

แผนภาพที่ 2-10 แสดงหลักประสิทธิภาพแบบคาลดอร์-ฮิกส์ โดยสมมติว่า สภาพการณ์ตั้งต้นเป็นเช่นเดียวกับสภาพการณ์ในแผนภาพที่ 2-9 จากภาพ จุด E เป็นจุดที่ไม่บรรลุ ประสิทธิภาพแบบพारेโต เพราะอรรถประโยชน์ของ X ลดลง ขณะที่อรรถประโยชน์ของ Y เพิ่มขึ้น แต่หากพิจารณาโดยใช้หลักประสิทธิภาพแบบคาลดอร์-ฮิกส์ อาจสามารถบรรลุ ประสิทธิภาพแบบคาลดอร์-ฮิกส์ได้ หากความสูญเสียของ X มีศักยภาพที่จะได้รับการชดเชยจาก Y ซึ่งเป็นผู้ได้รับผลประโยชน์จากการเปลี่ยนแปลง หรือกล่าวอีกแบบหนึ่ง หากมีหนทางในการแบ่งสรรและกระจายความมั่งคั่งหรือผลประโยชน์ ระหว่าง X กับ Y เสียใหม่เพื่อชดเชยความสูญเสีย ของผู้สูญเสียสวัสดิการในภายหลัง

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2552) พบว่า กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการทำเหมืองแร่ของประเทศไทยยังไม่มีกำหนดเรื่องการแบ่งปัน ผลประโยชน์ให้กับประชาชนในพื้นที่ใกล้เคียงที่ได้รับผลกระทบและไม่มีกำหนดพื้นที่แนวกันชนรอบเหมือง (Buffer zone) ตลอดจนไม่มีกระบวนการสร้างความรู้ให้องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น ซึ่งจะต้องทำหน้าที่ในการติดตามตรวจสอบเรื่องสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติกำหนด แผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 นอกจากนี้ พบว่า การจัดสรรผลประโยชน์จากค่าหลวงแร่ให้ท้องถิ่นยังไม่มีความเป็นธรรมต่อพื้นที่ใกล้เคียงที่ได้รับ ผลกระทบ เนื่องจากปัจจุบันมีการแบ่งค่าภาคหลวงให้องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) หรือ เทศบาลอื่น ๆ ในพื้นที่ประทานบัตรร้อยละ 20 ในขณะที่พื้นที่ที่ไม่ได้อยู่ในเขตประทานบัตรแต่ ได้รับผลกระทบจะได้รับเงินเฉลี่ยจากส่วนแบ่งร้อยละ 10 ของค่าภาคหลวงแร่ทั้งหมด ซึ่งเท่ากับ อบต. หรือเทศบาลอื่น ๆ ที่ไม่ได้รับผลกระทบทั้งหมด นอกจากนี้ ยังเสนอให้มีการจัดตั้งกองทุน พัฒนาชุมชนเพื่อช่วยเหลือด้านสาธารณูปโภคในชุมชน และกองทุนพัฒนา อบต. อีกด้วย

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (2555) ได้ให้ข้อเสนอแนะสำหรับการดำเนิน กิจกรรมเหมืองแร่ในประเทศไทย ซึ่งโครงการทั้งหลายได้ส่งผลกระทบในหลาย ๆ ด้านต่อประชาชน และชุมชนในพื้นที่ หน่วยงานของรัฐและบริษัทเหมืองแร่ที่เกี่ยวข้อง ควรใช้หลักการของ Kaldor-Hicks วิเคราะห์เพื่อประกอบการตัดสินใจ เพราะหลักการนี้ได้พิจารณาถึงผลกระทบทั้งทางด้าน สิ่งแวดล้อมและสังคมในวงที่กว้างกว่าการวิเคราะห์ผลได้-ผลเสียของโครงการ หรือการวิเคราะห์ถึง ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) แต่เพียงอย่างเดียว และการวิเคราะห์ผลกระทบตามหลักการของ

Kaldor-Hicks จะให้ความยุติธรรมกับประชาชน หรือชุมชนที่อยู่ทั้งในและรอบ ๆ บริเวณที่ตั้งโครงการ ซึ่งการพิจารณาตามหลักการดังกล่าวจะช่วยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในโครงการได้มากขึ้น นอกจากนี้ ได้เสนอให้มีการจัดสรรรายได้จากการประกอบกิจการเหมืองแร่บางส่วนให้ประชาชนและชุมชนในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากการทำเหมือง หรือจัดตั้งกองทุนพัฒนาคุณภาพชีวิตของชุมชนในพื้นที่ เพื่อการพัฒนาคุณภาพสิ่งแวดล้อม และความเป็นอยู่ของประชาชนในพื้นที่ เป็นต้น

### การมีส่วนร่วมของประชาชน

จุกาธาตัน ชมพันธ์ (2555 : 126, 133-134) ให้คำจำกัดความว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง กระบวนการที่ความกังวล ความต้องการ และคุณค่าของประชาชน ได้รับการบูรณาการในกระบวนการตัดสินใจของภาครัฐ ผ่านกระบวนการสื่อสารแบบสองทาง โดยมีเป้าหมายโดยรวมเพื่อที่จะทำให้เกิดการตัดสินใจที่ดีขึ้นและได้รับการสนับสนุนจากประชาชน ทั้งนี้ หลักการเน้นระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนสามารถแบ่งได้หลายวิธี และหลายระดับ ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์และความละเอียดในการแบ่งจากงานวิจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง การมีส่วนร่วมของประชาชนอาจสามารถจัดระดับจากระดับต่ำสุดไปสู่อันดับสูงสุดได้ 7 ระดับ (แผนภาพที่ 2 - 11)



ที่มา: จุฑารัตน์ ชมพันธุ์ (2555 : 133)

1. ระดับการให้ข้อมูล (Informing) เป็นระดับการมีส่วนร่วมที่ต่ำที่สุด โดยรัฐหรือเจ้าของโครงการ ให้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับประชาชนเมื่อกิจกรรม หรือโครงการพัฒนาต่าง ๆ ได้ถูกคิดริเริ่มแล้ว โดยประชาชน มีสิทธิเพียงการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเท่านั้น โดยไม่มีช่องทางในการแสดงความคิดเห็นหรือเกี่ยวข้องใด ๆ กับการตัดสินใจนั้น ๆ วิธีการให้ข้อมูลมีได้หลายเทคนิควิธีการ เช่น การประกาศผ่านหนังสือพิมพ์ การแจกแผ่นพับ การแสดงนิทรรศการ เป็นต้น

2. ระดับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน (Information Provision) เป็นระดับที่สูงขึ้น ซึ่งเมื่อประชาชนผู้มีส่วนได้เสียได้รับข้อมูลข่าวสารแล้ว พวกเขาจะสามารถที่จะค้นหาสาเหตุของปัญหา วิเคราะห์ความจำเป็นและความต้องการของกิจกรรมหรือโครงการ และพิจารณาถึงข้อดีข้อเสียของทางเลือกต่าง ๆ ได้ดียิ่งขึ้น โดยที่รัฐหรือผู้มีอำนาจตัดสินใจเชิญชวนให้ประชาชน ผู้มีส่วนได้เสียได้ร่วมแสดงความคิดเห็นต่อกิจกรรม หรือ โครงการนั้น ๆ เพื่อให้ผู้มีอำนาจในการตัดสินใจนำไปใช้ประกอบการตัดสินใจต่อไป

3. ระดับการปรึกษาหารือ (Consultation) เป็นระดับที่มีการเปิดโอกาสให้มีการเจรจากันอย่างเป็นรูปแบบระหว่างผู้กำหนดนโยบาย เจ้าของโครงการ ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบและสาธารณชนมีจุดมุ่งหมายเพื่อนำข้อมูล และผลการศึกษามาปรึกษาหารือกับประชาชนในประเด็นปัญหา ทางเลือก ทางแก้ไขที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย/โครงการนั้น ๆ โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็น ได้ แต่ไม่มีหลักประกันว่าแนวความคิดเหล่านั้นจะถูกนำเข้าสู่กระบวนการพิจารณาอย่างเหมาะสม และมีผลต่อการตัดสินใจเพียงใด ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าการมีส่วนร่วมในประเทศไทยส่วนใหญ่อยู่ในระดับนี้

4. ระดับการสร้างความร่วมมือ การวางแผนร่วมกัน (Involvement) เป็นระดับที่เปิดโอกาสให้มีการสื่อสารแบบสองทาง มีขอบเขตที่กว้างขึ้น มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับโครงการ เปิดโอกาสให้มีการวางแผนร่วมกันในการเตรียมหรือการดำเนินโครงการ โดยเฉพาะความคิดเห็นที่นำไปสู่การลดผลกระทบที่อาจเกิดจากการดำเนินโครงการหรือการลดปัญหาความขัดแย้ง เหมาะสำหรับการ พิจารณาประเด็นที่มีความยุ่งยากซับซ้อน หรือมีข้อโต้แย้งมาก อย่างไรก็ตาม ผู้มีอำนาจตัดสินใจยังคง อำนาจการตัดสินใจขั้นสุดท้าย วิธีการมีส่วนร่วม เช่น การประชุมวางแผนแบบมีส่วนร่วม กลุ่มที่ปรึกษา

5. ระดับการร่วมดำเนินการ (Partnership) ระดับนี้ผู้มีอำนาจตัดสินใจ ผู้ดำเนินนโยบาย/โครงการ และประชาชนร่วมกันจัดทำหรือดำเนินการตามนโยบายหรือโครงการนั้น ๆ เป็นการปฏิบัติตามนโยบาย หรือดำเนินโครงการร่วมกันเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ เป้าหมายที่วางไว้

6. ระดับการร่วมตัดสินใจ ร่วมติดตามตรวจสอบและประเมินผล (Delegated Power) เป็นระดับที่ประชาชนมีสิทธิในการแลกเปลี่ยนกับผู้มีอำนาจตัดสินใจ และสามารถเข้าร่วมตรวจสอบและติดตามผลการดำเนินการกิจกรรมหรือโครงการนั้น ๆ ว่าบรรลุวัตถุประสงค์ และเป้าหมายที่ตั้งไว้หรือไม่ การมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับนี้จะเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินนโยบายและโครงการพัฒนาต่าง ๆ โดยเฉพาะการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้อย่างมาก เนื่องจากประชาชนจะทำหน้าที่เฝ้าระวัง ติดตาม ตรวจสอบ และเตือนภัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งกิจกรรม หรือโครงการที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพประชาชน สังคม และคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยรูปแบบของการติดตามตรวจสอบ และประเมินผลอาจอยู่ในรูปของการจัดตั้งคณะกรรมการกลางที่ประกอบด้วยผู้มีส่วนได้เสียที่ครอบคลุมทุกภาคส่วน

7. ระดับการควบคุมโดยประชาชน (Citizen Control) เป็นระดับการมีส่วนร่วมขั้นสูงสุด โดย ประชาชนสามารถริเริ่มนโยบาย วางแผนและดำเนินโครงการต่าง ๆ ได้เองตั้งแต่ต้น โดยเจ้าหน้าที่/ หน่วยงานของรัฐเป็นเพียงผู้ให้การสนับสนุนการดำเนินงาน

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2552 : 53, 70) พบว่า ในอดีตที่ผ่านมาการประกอบกิจการเหมืองแร่ทองคำยังดำเนินการเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของชุมชนไม่ครบถ้วนตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ในขณะนั้น โดยเฉพาะเรื่องสิทธิชุมชน ที่กำหนด

สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา การได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิการ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครองตามความเหมาะสม ทั้งนี้ ได้เสนอให้เพิ่มรูปแบบการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของประชาชนให้ครอบคลุมผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งในพื้นที่โครงการและผู้ที่อยู่บริเวณใกล้เคียงกับพื้นที่โครงการ โดยพัฒนากระบวนการให้ประชาชน/ชุมชน สามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้ตั้งแต่ช่วงก่อนการอนุญาต ระหว่างการทำเหมือง และช่วงก่อนการปิดเหมือง

ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2552 : 8-22 และ 8-34) นำเสนอแนวคิดการสร้างสมดุลในการพัฒนาแหล่งแร่ โดยใช้หลักการ “ให้มีการมีส่วนร่วมระบบไตรภาคี (Public, Private and People Participation: 4P)” เสนอให้มีการจัดตั้งเครือข่ายผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากการพัฒนาแหล่งแร่ทองคำของประเทศไทย เพื่อลดช่องว่าง เชื่อมความสัมพันธ์ และสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมที่เหมาะสมระหว่างเหมืองแร่กับชุมชน นอกจากนี้ เสนอให้มีการส่งเสริมให้ชุมชนท้องถิ่นและสังคมได้มีส่วนร่วมรับรู้และแสดงความคิดเห็นตั้งแต่ขั้นตอนการขออนุญาตสำรวจ จนถึงการพัฒนาแหล่งแร่ไปเป็นเหมืองแร่ทองคำและการพัฒนาพื้นที่หลังการทำเหมืองแร่ทองคำ ในแง่ของเทคโนโลยีการผลิตทองคำ ดันทุนการสำรวจและพัฒนา รวมถึงความเสี่ยงจากการลงทุนซึ่งมีความไม่แน่นอนทางธรณีวิทยา พร้อมทั้งผลตอบแทนที่ผู้ลงทุนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียควรได้รับในระดับที่มีความเหมาะสมอย่างเป็นธรรมทุกฝ่าย ทั้งนี้ เสนอให้จัดตั้งเครือข่ายผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เพื่อให้ข้อมูลข่าวสารที่เป็นจริงและมีการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างชุมชนที่อยู่ในแหล่งแร่ทองคำ เพื่อร่วมกันกำหนดแนวทางที่เหมาะสมและสร้างความพร้อมของชุมชนต่อการพัฒนา เพื่อลดปัญหาด้านสังคมที่อาจจะเกิดขึ้นเมื่อมีการพัฒนาแหล่งแร่

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (2555 : 6-27 และ 7-16) พบว่า ประชาชนและชุมชนสามารถมีส่วนร่วมในขั้นการพิจารณาอนุญาตการประกอบกิจการเหมืองแร่ได้ 2 ขั้นตอน ได้แก่ 1) ขั้นตอนการขอความเห็นชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งให้ผู้ใหญ่บ้านเชิญคณะกรรมการหมู่บ้าน ประชาชนในหมู่บ้านซึ่งเป็นที่ตั้งคำขอประทานบัตร องค์กรเอกชนที่จัดตั้งขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน ที่มี

สำนักงานตั้งอยู่ในพื้นที่ตำบลซึ่งเป็นที่ตั้งคำขอประทานบัตร ประชาชนที่มีบ้านเรือนอยู่ห่างจากแนวเขตคำขอประทานบัตรในรัศมี 500 เมตร และผู้ครอบครองที่ดินที่อยู่ติดกับแนวเขตคำขอประทานบัตรเข้าร่วมประชุมด้วย 2) ขั้นตอนการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) ซึ่งกำหนดให้ที่ปรึกษาผู้จัดทำรายงาน EIA ต้องดำเนินการตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างน้อย 2 ครั้ง ครั้งแรกในระหว่างเริ่มต้นโครงการ โดยรับฟังความคิดเห็นต่อร่างข้อเสนอโครงการและขอบเขตการศึกษา เพื่อให้ข้อมูลกับประชาชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เกี่ยวกับโครงการที่จะเกิดขึ้นและผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นทั้งทางบวกและทางลบ รวมถึงขอบเขตการศึกษาด้วย และครั้งที่สองในระหว่างการเตรียมจัดทำรายงานและมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ประชาชนมีความมั่นใจในรายงาน EIA ทั้งนี้ เห็นว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนทั้ง 2 ขั้นตอน ไม่ใช่เป็นการให้อำนาจประชาชนและชุมชนเป็นผู้ตัดสินใจอนุญาตหรือไม่อนุญาตโครงการทำเหมืองแร่โดยเด็ดขาด แต่เป็นการสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับโครงการระหว่างประชาชนและผู้ประกอบการ ซึ่งการรับฟังความคิดเห็นทั้ง 2 ขั้นตอนน่าจะเพียงพอตามจุดประสงค์ อย่างไรก็ตาม ภาครัฐควรกำกับดูแลให้มีการดำเนินการอย่างครบถ้วนและโปร่งใสตามหลักการและวัตถุประสงค์ของการมีส่วนร่วมและรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและชุมชนอย่างแท้จริง

## ความรับผิดชอบต่อสังคมจากการประกอบกิจการ

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (2552 : 2-5) ระบุว่า ธนาคารโลกให้คำจำกัดความว่า Corporate Social Responsibility (CSR) คือ ความมุ่งมั่นขององค์การธุรกิจที่จะพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน โดยดูแลบุคลากรขององค์การรวมถึงครอบครัวของบุคลากร ตลอดจนชุมชนและสังคม โดยมุ่งที่จะพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนเหล่านี้ให้ดีขึ้น ทั้งนี้ CSR สามารถแบ่งออกเป็น 3 ชนิด ได้แก่

1. CSR-after-process คือ การดำเนินกิจกรรมขององค์กร เพื่อสร้างให้เกิดประโยชน์แก่สังคมในด้านต่าง ๆ โดยกิจกรรมที่ดำเนินการนั้นมักแตกต่างหากจากการดำเนินธุรกิจที่เป็นกระบวนการหลักของกิจการและเกิดขึ้นภายหลัง

2. CSR-in-process คือ การดำเนินความรับผิดชอบต่อสังคมที่อยู่ในกระบวนการทำงานหลักของกิจการ หรือเป็นการทำธุรกิจที่หากำไรอย่างมีความรับผิดชอบต่อ

3. CSR-as-process คือ การดำเนินความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรที่ดำเนินงานโดยไม่แสวงหาผลกำไรให้แก่ตนเอง กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ เป็นหน่วยงานที่ก่อตั้งขึ้นเพื่อยังประโยชน์ให้แก่สังคมในทุกกระบวนการของกิจการ

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (2552 : 2-4) ระบุว่า CSR สามารถจำแนกได้เป็น 2 ชนิด ได้แก่ ชนิดแรก CSR แท้ ซึ่งเป็นการดำเนินกิจกรรม CSR โดยคำนึงถึงประโยชน์ต่อสังคมเป็นที่ตั้ง ตัวอย่างกิจกรรมที่เป็น CSR แท้ เช่น กิจกรรมที่น้อมนำให้องค์กรและสมาชิกขององค์กรเป็นส่วนหนึ่งของชุมชนหรือสังคม ทำให้เกิดความใกล้ชิด ความร่วมมือกันในกิจกรรมของชุมชนหรือสังคม โดยกิจกรรมนั้นไม่ใช่ธุรกิจขององค์กร กิจกรรมที่ทำให้องค์กรสมาชิกขององค์กร เกิดความสัมพันธ์ในรูปแบบใหม่กับชุมชนหรือสังคมที่องค์กรตั้งอยู่ คือ ความสัมพันธ์บนฐานผลประโยชน์ร่วมกันในฐานสมาชิกของชุมชนหรือสังคมเดียวกัน ไม่ใช่ความสัมพันธ์ในฐานะผู้ให้บริการลูกค้า กิจกรรม CSR ที่เข้าไปร่วมสร้างการพัฒนาที่ยั่งยืนให้แก่ชุมชนหรือสังคม เน้นการพัฒนาจากรากฐานของชุมชน เป็นต้น ชนิดที่สอง CSR เทียม ซึ่งเป็นการดำเนินกิจกรรม CSR โดยคำนึงถึงประโยชน์ต่อองค์กรเป็นที่ตั้ง ตัวอย่างกิจกรรมที่เป็น CSR เทียม เช่น กิจกรรมที่ทำเพื่อประชาสัมพันธ์องค์กรเป็นเป้าหมายหลัก การบริจาคเพื่อสาธารณประโยชน์โดยปราศจากจิตสำนึก กิจกรรมที่พนักงานขององค์กรไม่ได้มีส่วนร่วม เป็นต้น

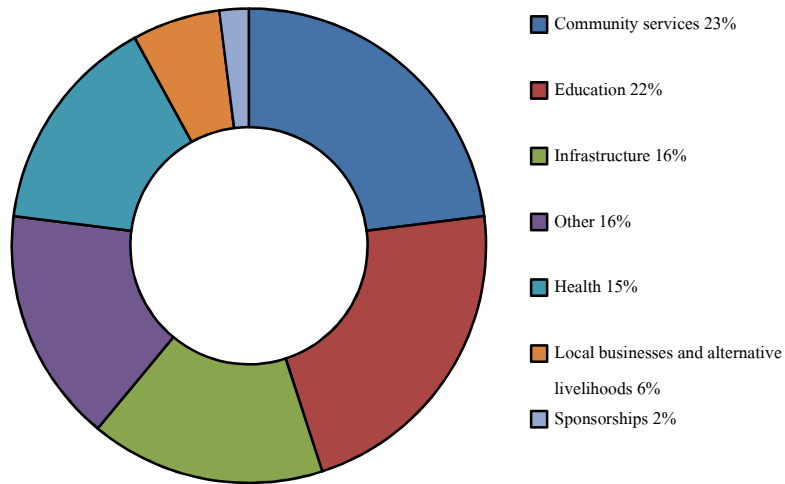
สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2552 : 64) ได้ศึกษาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนพบว่า ผู้ประกอบการเหมืองแร่ทองคำได้จัดให้มีงบประมาณสำหรับดำเนินกิจกรรมร่วมกับชุมชนที่อยู่ในพื้นที่ประทานบัตรและพื้นที่ใกล้เคียงจำนวนหนึ่ง ซึ่งกฎหมายไม่ได้บังคับว่าต้องมีจำนวนเท่าไร ซึ่งในกรณีของการประกอบกิจการเหมืองแร่ทองคำบริเวณจังหวัดพิจิตรมีงบประมาณเพื่อพัฒนาชุมชนคิดเป็นประมาณร้อยละ 0.1 ของมูลค่าทองคำที่ผลิตได้ ซึ่งถือว่าเป็นจำนวนไม่มากนัก

Maxwell Stamp Plc (2015: 26-27) พบว่า เหมืองแร่ทองคำในต่างประเทศมีการใช้จ่ายงบประมาณในการพัฒนาชุมชนประมาณร้อยละ 0.9 ของรายได้จากการขาย โดยงบประมาณส่วน



ใหญ่จะเป็นการใช้จ่ายเพื่อการบริการชุมชน สนับสนุนการศึกษา และการพัฒนาสาธารณสุขโลก  
(แผนภาพที่ 2 - 12)

แผนภาพที่ 2 - 12 สัดส่วนงบประมาณในการพัฒนาชุมชนของผู้ประกอบการเหมืองแร่ทองคำ  
ในต่างประเทศ



Maxwell Stamp Plc (2015: 27)

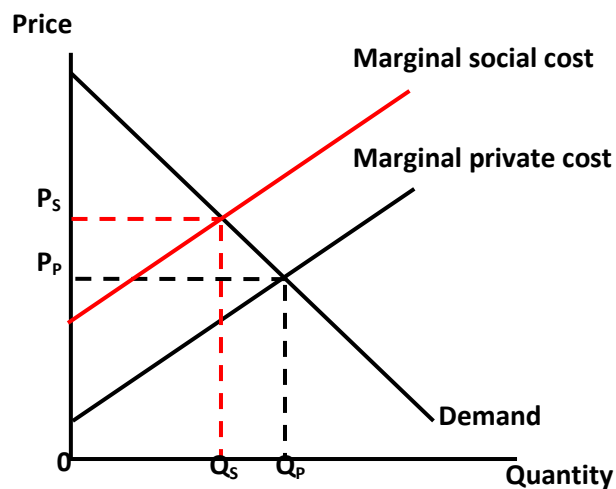
### เศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อม

จรินทร์ ชลไพศาล (2552 : 4-9) ระบุว่า ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ชี้ให้เห็นว่าโดยทั่วไปแล้ว  
กลไกตลาดจะก่อให้เกิดการจัดสรรทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ แต่ในบางกรณีกลไกตลาดไม่  
สามารถทำงานได้ดี หรือเกิดความล้มเหลวของกลไกตลาด ซึ่งภาครัฐควรเข้ามามีบทบาทในกรณี

ดังกล่าว สาเหตุสำคัญของความล้มเหลวของกลไกตลาดมี 4 ประการ คือ 1) การผูกขาด 2) ความไม่สมมาตรของข้อมูลข่าวสาร 3) ผลกระทบภายนอก 4) สินค้าสาธารณะ

การทำเหมืองแร่อาจก่อให้เกิดมลพิษทั้งจากตัวแร่ การขุดตัดแร่ และการนำแร่ไปใช้ ดังนั้น สามารถกล่าวได้ว่าการทำเหมืองแร่อาจก่อให้เกิดผลกระทบภายนอกเชิงลบ เนื่องจากมลพิษส่งผลกระทบต่อบุคคลหรือสังคมอื่นๆ โดยที่ผู้ประกอบการซึ่งเป็นผู้ก่อมลพิษไม่ได้ตั้งใจจะทำให้เกิดขึ้น เช่น การระเบิดหินก่อให้เกิดฝุ่นละอองซึ่งอาจทำให้ประชาชนที่อยู่ในบริเวณใกล้เคียงเหมืองหินเป็นโรกระบบทางเดินหายใจ โดยที่ผู้ประกอบการเหมืองหินไม่ได้ตั้งใจที่จะทำร้ายชาวบ้านแต่อย่างใด ดังนั้น หากภาครัฐไม่แทรกแซงการทำงานของกลไกตลาด ผู้ประกอบการส่วนใหญ่จะคำนึงถึงเฉพาะต้นทุนการผลิตส่วนตัว ไม่ได้คำนึงถึงต้นทุนทางสังคม ทำให้ต้นทุนการผลิตและราคาของสินค้าที่ก่อให้เกิดมลพิษต่ำกว่าระดับที่ควรจะเป็น อีกทั้งปริมาณของสินค้าที่ก่อให้เกิดมลพิษจะมากกว่าระดับที่ควรจะเป็น

แผนภาพที่ 2 - 13 ระดับราคาและปริมาณในกรณีผลกระทบภายนอกเชิงลบ



ที่มา: จรินทร์ ชลไพศาล (2552 : 5)

แผนภาพที่ 2 - 13 นี้ให้เห็นว่าหากปล่อยให้ผู้ประกอบการซึ่งส่วนใหญ่มีเป้าหมายที่จะแสวงหากำไรสูงสุดตัดสินใจตามกลไกตลาดแล้ว ผู้ประกอบการจะเลือกผลิตสินค้าและบริการโดยคำนึงถึงเฉพาะต้นทุนส่วนตัวทำให้ราคาสินค้าและบริการอยู่ในระดับที่ต่ำกว่าในระดับที่ควรจะเป็น ( $P_p < P_s$ ) และปริมาณสินค้าและบริการมากกว่าระดับที่ควรจะเป็น ( $Q_p > Q_s$ ) ดังนั้น ในกรณีเกิด

ผลกระทบภายนอกเชิงลบนี้รัฐบาลจำเป็นจะต้องแทรกแซงการทำงานของกลไกตลาดเพื่อให้ระดับสินค้าและบริการอยู่ในระดับที่ควรจะเป็น ( $Q_s$ )

นอกจากมลพิษจะเป็นปัญหาด้านผลกระทบภายนอกเชิงลบแล้ว มลพิษยังมีลักษณะเป็นปัญหาสินค้าสาธารณะ (Public goods) อีกด้วย ปัญหาของสินค้าสาธารณะในทางเศรษฐศาสตร์คือ ถึงแม้ว่าสังคมจะมีความต้องการที่จะกำจัดมลพิษ แต่ตลาดไม่ทราบอุปสงค์รวมที่แท้จริงของการกำจัดมลพิษ เนื่องจากจะมีกลุ่มคนบางส่วนที่พยายามหลีกเลี่ยงไม่แสดงตนที่จะรับภาระค่าใช้จ่ายดังกล่าวแม้จะได้ประโยชน์จากการกำจัดมลพิษ หรือเรียกว่าปัญหา Free rider problem หากภาครัฐไม่เข้ามาแทรกแซงกลไกตลาดการกำจัดมลพิษอาจไม่เกิดขึ้น หรืออาจมีระดับต่ำกว่าระดับที่ควรจะเป็นเช่นเดียวกันกับกรณีผลกระทบภายนอกเชิงลบ กล่าวโดยสรุป การผลิตสินค้าที่ก่อให้เกิดมลพิษ เช่น การทำเหมืองแร่ก่อให้เกิดผลกระทบภายนอกเชิงลบและเป็นสินค้าสาธารณะ การจัดสรรทรัพยากรโดยกลไกตลาดไม่สามารถทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น หน่วยงานภาครัฐจำเป็นต้องเข้ามาแทรกแซงการทำงานของกลไกตลาด

เครื่องมือของภาครัฐในการบริหารจัดการปัญหาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจากการประกอบการแบ่งออกเป็น 2 ประเภทหลัก

1. มาตรการบังคับและควบคุม (Command and control) แบ่งมาตรการบังคับและควบคุมในการแก้ปัญหาภาวะออกเป็น 3 ประการ ได้แก่ 1) การห้ามผลิตสินค้าหรือบริการที่ก่อให้เกิดมลพิษ 2) การอพยพผู้ที่ได้รับผลกระทบจากมลพิษให้ห่างจากแหล่งกำเนิด 3) การกำหนดมาตรฐานสิ่งแวดล้อม ซึ่งสามารถแบ่งออกเป็น 2 ประเภทหลัก ได้แก่ มาตรฐานสิ่งแวดล้อมด้านเทคนิค หมายถึงมาตรฐานที่กำหนดให้ผู้ปล่อยมลพิษใช้เทคนิค เทคโนโลยี อุปกรณ์ หรือกระบวนการผลิตเพื่อควบคุมมลพิษตามที่หน่วยงานภาครัฐกำหนด และมาตรฐานสิ่งแวดล้อมแบบมุ่งเน้นผลสำเร็จ คือ การกำหนดมาตรฐานที่ไม่ได้เกี่ยวข้องกับการใช้เทคโนโลยีใดๆ ครอบคลุมที่แหล่งกำเนิดมลพิษสามารถควบคุมปริมาณมลพิษให้เป็นไปตามมาตรฐาน (หรือต่ำกว่า) ได้

2. มาตรการทางเศรษฐศาสตร์ (Economic instrument) ซึ่งหมายถึง สิ่งจูงใจให้แหล่งกำเนิดของเสียที่อยู่ในกระบวนการผลิตและการบริโภค ให้มีการลงทุน หรือมีพฤติกรรมไปในทางที่ดีต่อสิ่งแวดล้อม นั่นคือ มีการลงทุนหรือมีพฤติกรรมในการลดการทำให้เกิดของเสีย หรือภาวะมลพิษ ทั้งนี้ มาตรการทางเศรษฐศาสตร์สามารถแบ่งตามประเภทของแรงจูงใจออกเป็น 2

ประเภทหลัก คือ 1) มาตรการที่ก่อให้เกิดแรงจูงใจทางเศรษฐศาสตร์ เป็นมาตรการที่จูงใจให้มีการกระทำสิ่งที่ไม่พึงประสงค์ เช่น มาตรการอุดหนุน ทั้งในรูปแบบของเงินให้เปล่า การให้เงินกู้ในอัตราดอกเบี้ยต่ำ และสิทธิพิเศษทางภาษี เป็นต้น 2) มาตรการที่ลดแรงจูงใจทางเศรษฐศาสตร์ เป็นมาตรการที่จูงใจให้ไม่กระทำในสิ่งที่ไม่พึงประสงค์ ซึ่งส่วนมากใช้หลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter pay principles: PPPs) เช่น การเก็บภาษีหรือค่าธรรมเนียมสิ่งแวดล้อม และการค้าประกันความเสี่ยงด้านสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2552 : 72 - 74) เสนอให้กำหนดมาตรการการฟื้นฟูพื้นที่หลังปิดโครงการทำเหมืองแร่ทองคำให้ชัดเจนมากขึ้น เช่น การกำหนดเงื่อนไขการปลูกป่าชดเชยในรายงาน EIA การตั้งกองทุนฟื้นฟูหรือเงินค้ำประกันการฟื้นฟูที่อยู่ภายใต้การบริหารจัดการของภาครัฐ รวมถึงกำหนดให้มีหน่วยงานรับผิดชอบการฟื้นฟูพื้นที่หลังปิดเหมืองไว้ในกฎหมายแร่ด้วย นอกจากนี้ เสนอแนวทางการกำหนดอัตราค่าภาคหลวงแร่ทองคำให้ผันแปรตามศักยภาพและผลกระทบจากการทำเหมืองด้วย ซึ่งไม่สอดคล้องกับข้อเสนอของ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (2555 : 7-11) ที่เสนอว่า ค่าภาคหลวงควรมีวัตถุประสงค์เพื่อเก็บค่าเช่าทรัพยากรจากการทำเหมืองแร่เท่านั้น และค่าภาคหลวงแร่ไม่ใช่ภาษีสิ่งแวดล้อม หากเห็นควรแก้ปัญหาผลกระทบสิ่งแวดล้อมโดยใช้มาตรการภาษี ควรตราระบบภาษีสิ่งแวดล้อมขึ้นมาทำหน้าที่นั้นโดยตรงและควรบังคับใช้ในวงกว้าง เนื่องจากการประกอบกิจการอื่น ๆ สร้างผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเช่นกัน

## ผลกระทบและมาตรการในการป้องกันและแก้ไขปัญหาผลกระทบ

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2552 : 43-45) พบว่า การประกอบกิจการเหมืองแร่ทองคำมีการจัดการสิ่งแวดล้อมด้านต่าง ๆ เช่น การจัดการกองมูลดิน ระบบกักเก็บกากแร่ ระบบบำบัดน้ำเสีย เป็นต้น รวมถึงมีการติดตามตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อมทั้งคุณภาพอากาศ ความดังของเสียง คุณภาพน้ำ น้ำในบ่อกักเก็บกากแร่ ปริมาณไซยาไนด์ คุณภาพน้ำใต้ดิน ตามที่กำหนดไว้ภายใต้มาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อม อย่างไรก็ตาม สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2552 : 63-64) ระบุว่า การประกอบกิจการเหมืองแร่ทองคำก่อให้เกิดผลกระทบต่อวิถีชีวิตชุมชน การย้าย

ถิ่นฐาน รวมถึงก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในวงกว้างเนื่องจากการใช้พื้นที่จำนวนมาก การระเบิดทำให้เกิดฝุ่น เสียง และแรงสั่นสะเทือน และอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อระบบนิเวศอีกด้วย

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2552) พบว่า มีหน่วยงานการกำกับดูแลการประกอบกิจการเหมืองแร่ทองคำหลายหน่วยงานซึ่งมีกฎหมายและวัตถุประสงค์ในการกำกับดูแลแตกต่างกัน และขาดการบูรณาการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทำให้เกิดช่องว่างในกระบวนการกำกับดูแลการทำเหมืองแร่ นอกจากนี้ ยังไม่มีกระบวนการในการแก้ไขปัญหากรณีความขัดแย้งระหว่างชุมชนและบริษัทที่ได้สิทธิในการสำรวจและทำเหมืองแร่ และในกรณีของการทำเหมืองแร่ทองคำ ยังไม่มีมาตรการหรือกฎหมายที่บังคับใช้ในเรื่องการฟื้นฟูพื้นที่หลังการปิดเหมืองที่ชัดเจน แม้ว่าจะมีการกำหนดพื้นที่แนวกันชนไว้ในขั้นตอนการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม แต่ยังไม่ครอบคลุมถึงเรื่องพื้นที่แนวเขตติดต่อที่ได้รับผลกระทบ ส่งผลให้การกำกับดูแล เป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ มีข้อเสนอให้ปรับปรุงกระบวนการกำกับ ติดตาม และตรวจสอบ โดยเฉพาะการติดตามการปฏิบัติตามมาตรการป้องกัน และแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมให้มีความเหมาะสมมากยิ่งขึ้น โดยเสนอให้จัดตั้งคณะกรรมการร่วมระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อทำหน้าที่ในการกำกับดูแลการทำเหมืองให้เป็นไปตามมาตรการในรายงาน EIA

ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2552) เสนอให้มีการจัดตั้งกองทุน และกำหนดมาตรการป้องกันผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสังคมรวมถึงการพัฒนาเทคโนโลยีการทำเหมืองแร่และถลุงทองคำ ทั้งนี้ เสนอให้มีการติดตามตรวจสอบแบบไตรภาคีเพื่อควบคุมผลกระทบที่เกิดขึ้นระหว่างการทำเหมือง โดยส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถตรวจสอบผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมได้ด้วยตนเองกำหนดเงินกองทุนเพื่อค้ำประกันการฟื้นฟูพื้นที่และกองทุนพัฒนาชุมชนด้วย รวมถึงเสนอให้ปรับอัตราเงินค้ำประกันการทำเหมืองให้เหมาะสม

คณะทำงานย่อยการวางระบบการติดตามและเฝ้าระวังคุณภาพสิ่งแวดล้อม (2559) ศึกษาวิเคราะห์ปัจจัยที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจากการประกอบกิจการเหมืองแร่ทองคำ รวมถึงความเชื่อมโยงของกิจกรรมการทำเหมืองและผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมด้านต่าง ๆ เช่น การระเบิด การเจาะ การขนย้าย การเทกอง อาจก่อให้เกิดผลกระทบด้านคุณภาพเสียง ความสั่นสะเทือน

ฝุ่นละออง ซึ่งฝุ่นละอองทำให้เกิดผลพิษทางอากาศ อาจส่งผลต่อการปนเปื้อนน้ำผิวดิน และดิน เป็นต้น ทั้งนี้ มีข้อเสนอแนวทางการเฝ้าระวังคุณภาพสิ่งแวดล้อมจากการทำเหมืองทองคำหลายประการ ได้แก่ การตั้งคณะกรรมการ 3 ฝ่ายในการร่วมกันตรวจติดตามเพื่อให้เกิดความไว้วางใจซึ่งกันและกัน ควรมีการตรวจวัดข้อมูลพื้นฐานก่อนทำเหมือง (Baseline data) ควรตรวจวัดเป็นระยะ ทุก 3-6 เดือน หรือตามฤดูกาล ควรมีการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงเปรียบเทียบ (การเทียบกับค่ามาตรฐาน การเปลี่ยนแปลงจาก Baseline ความสัมพันธ์กับฤดูกาล การเปรียบเทียบแต่ละจุด และการวิเคราะห์แนวโน้มการเปลี่ยนแปลง) ในกรณีที่จุดตรวจวัดเป็นตัวแทนของพื้นที่ขนาดใหญ่ เสนอให้เก็บตัวอย่างแบบผสมรวม การเก็บตัวอย่างต้องควบคุมคุณภาพค้ำึงถึงประเด็นเรื่องห่วงโซ่แห่งการคุ้มครองวัตถุพยาน (Chain of custody) และความน่าเชื่อถือของห้องวิเคราะห์ด้วย

## สรุป

แนวคิด ทฤษฎี ที่เกี่ยวข้องกับแนวทางการบริหารจัดการการทำเหมืองแร่ทองคำมีค่อนข้างหลากหลาย เริ่มตั้งแต่การบริหารจัดการก่อนที่จะมีการอนุญาตให้มีการประกอบกิจการ เช่น การออกแบบการจัดเก็บและการจัดสรรผลประโยชน์ที่เหมาะสม การมีส่วนร่วมของประชาชน หรือการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนของโครงการ เป็นต้น นอกจากนี้ ยังมีประเด็นที่เกี่ยวกับความขัดแย้ง ความรับผิดชอบต่อสังคม การใช้มาตรการทางเศรษฐศาสตร์เข้ามาบริหารจัดการ ในช่วงที่มีการอนุญาตให้ประกอบกิจการเหมืองแร่ รวมถึงการแก้ไขปัญหาผลกระทบภายหลังการปิดเหมือง เช่น การฟื้นฟูพื้นที่การทำเหมือง เป็นต้น

ทั้งนี้ มีงานศึกษาที่เกี่ยวข้องกับแนวทางการบริหารจัดการการทำเหมืองแร่ทองคำหลายชิ้น ทั้งในและต่างประเทศ ซึ่งงานศึกษาต่าง ๆ ได้ระบุถึงสาเหตุของปัญหาและเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่น่าสนใจ ซึ่งส่วนใหญ่สามารถนำมาประยุกต์ใช้กับแนวทางการบริหารจัดการการทำเหมืองแร่ทองคำในอนาคตได้



## บทที่ 3

# การวิเคราะห์สภาพปัญหาและนโยบายการสำรวจ และทำเหมืองแร่ทองคำ

ในบทนี้ จะนำเสนอการวิเคราะห์สภาพปัญหาและนโยบายการสำรวจและทำเหมืองแร่ทองคำ ในแง่มุมต่าง ๆ 5 ด้าน ดังนี้

1. ภาพรวมการประกอบกิจการเหมืองแร่ทองคำของไทย
2. สภาพปัญหาข้อร้องเรียนจากการประกอบกิจการเหมืองแร่ทองคำ
3. การสำรวจความคิดเห็นของคนในพื้นที่โครงการเหมืองแร่ทองคำ
4. พัฒนาการและเหตุการณ์สำคัญที่เกี่ยวกับนโยบายการสำรวจและทำเหมืองแร่ทองคำ
5. ข้อจำกัดหรือจุดอ่อนของนโยบายการสำรวจและทำเหมืองแร่ทองคำ

## ภาพรวมการประกอบกิจการเหมืองแร่ทองคำของไทย

ในหัวข้อนี้จะกล่าวถึงสถานการณ์เหมืองแร่ทองคำของไทยในด้านต่าง ๆ เพื่อให้เห็นถึงภาพรวมการประกอบกิจการเหมืองแร่ทองคำของไทย ได้แก่ ปริมาณสำรองซึ่งจะสะท้อนให้เห็นถึงศักยภาพแร่ทองคำของประเทศไทย ประทานบัตรหรือสถิติเกี่ยวกับการอนุมัติอนุญาตประกอบกิจการเหมืองแร่ทองคำ รวมถึงสถานการณ์การผลิต การส่งออก และการนำเข้าทองคำของไทย

### 1. ปริมาณสำรอง

กรมทรัพยากรธรณีระบุว่า แหล่งแร่ทองคำในประเทศไทยพบได้ในทุกภาคของประเทศ มีทั้งที่เป็นแร่ปฐมภูมิหรือที่พบเป็นสายแร่ และแร่ทุติยภูมิที่ถูกพัดพาไปสะสมตัวอยู่ในลานแร่ โดยเส้นแนวแหล่งกำเนิดแร่ทองคำในประเทศไทย แบ่งออกเป็น 7 แนว ดังนี้

แนวที่ 1 จากอำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย ผ่านเชียงแสน พะเยา ลำปาง ลงมาทางทิศตะวันตกเฉียงใต้ จนถึงอำเภอเถิน จังหวัดลำปาง และอำเภอลอง จังหวัดแพร่



แนวที่ 2 จากทิศตะวันออกของจังหวัดเชียงใหม่ ถึงอำเภอฝาง จังหวัดลำพูน

แนวที่ 3 จากเชียงคาน จังหวัดเลย ผ่านหล่มสัก เพชรบูรณ์ ลพบุรี ลงมาทางใต้จนถึง  
จังหวัดราชบุรี

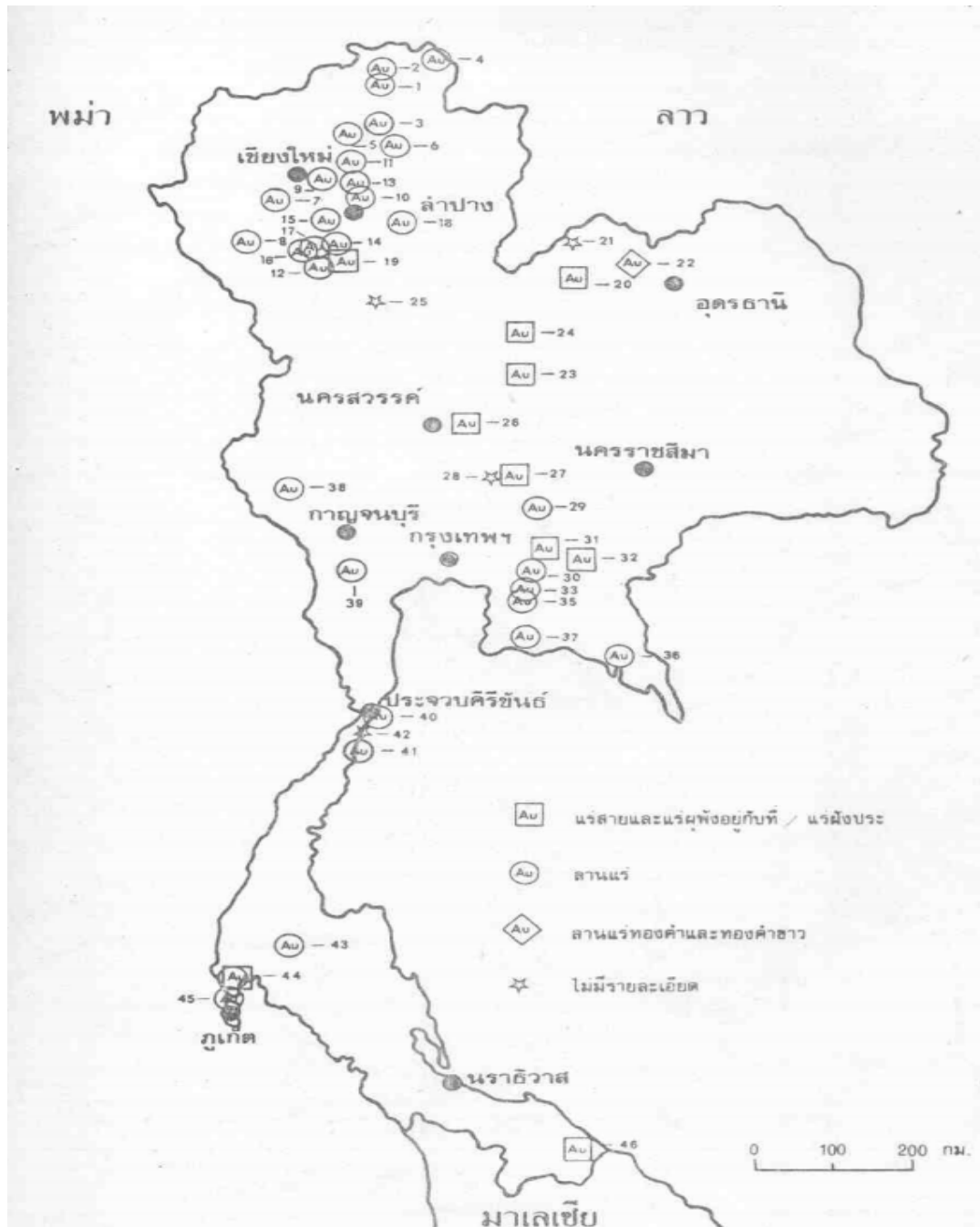
แนวที่ 4 จากบ่อทอง กบินทร์บุรี ผ่านสระแก้ว วัฒนานคร ไปถึงพนัสนิคม จังหวัด  
ชลบุรี

แนวที่ 5 จากพระเจดีย์สามองค์ ขอน้ำแควน้อย จังหวัดกาญจนบุรี ลงมาทางใต้ถึง  
จังหวัดราชบุรี

แนวที่ 6 จากเพชรบุรีลงไปทางใต้ผ่านประจวบคีรีขันธ์ บางสะพาน ถึงจังหวัด  
ชุมพร

แนวที่ 7 จากจังหวัดยะลา ลงไปทางใต้ผ่านโต๊ะโม๊ะ จังหวัดนราธิวาส เข้าเขต  
มาเลเซีย

แผนภาพที่ 3 - 1 แหล่งแร่ทองคำในประเทศไทย



ที่มา : กรมทรัพยากรธรณี

ในเชิงปริมาณพบว่า ประเทศไทยมีแหล่งแร่ทองคำในประเทศไทยรวม 76 แห่ง ครอบคลุมพื้นที่ 31 จังหวัด มีปริมาณทองคำสำรองทางธรณีวิทยาสูงถึงประมาณ 700 ตัน คิดเป็นมูลค่าทางเศรษฐกิจประมาณ 9 แสน - 1 ล้านบาท (ทอง 700 ตัน กระจาย 31 จังหวัด พร้อมให้ชุด!, ออนไลน์, 2560)

## 2. ประทานบัตร

จากฐานข้อมูลประทานบัตรหรือใบอนุญาตให้ประกอบกิจการเหมืองแร่ของกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่พบว่า ประเทศไทยมีประทานบัตรทำเหมืองแร่ทองคำจำนวนทั้งสิ้น 33 แปลง พื้นที่ประมาณ 8,165 ไร่ ครอบคลุมพื้นที่จังหวัดพิจิตร เพชรบูรณ์ เลยนราธิวาส กาญจนบุรี ประจวบคีรีขันธ์ ในจำนวนนี้มีประทานบัตรที่ยังไม่สิ้นอายุ 2 แห่ง คือ บริษัท อัครา รีซอร์สเซส จำกัด (มหาชน) ที่จังหวัดพิจิตรและเพชรบูรณ์ ซึ่งปัจจุบันถูกระงับการประกอบกิจการตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 72/2559 และบริษัท หุ่นคำ จำกัด ที่จังหวัดเลย ซึ่งหยุดประกอบกิจการตั้งแต่ปี 2555 เนื่องจากใบอนุญาตใช้ที่ดินในป่าสงวนแห่งชาติและใบอนุญาตใช้ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหมดอายุประกอบ รวมถึงถูกระงับการประกอบกิจการตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 72/2559 เช่นเดียวกัน (ตารางที่ 3 - 1)

ตารางที่ 3 - 1 ประทานบัตรเหมืองแร่ทองคำในประเทศไทย

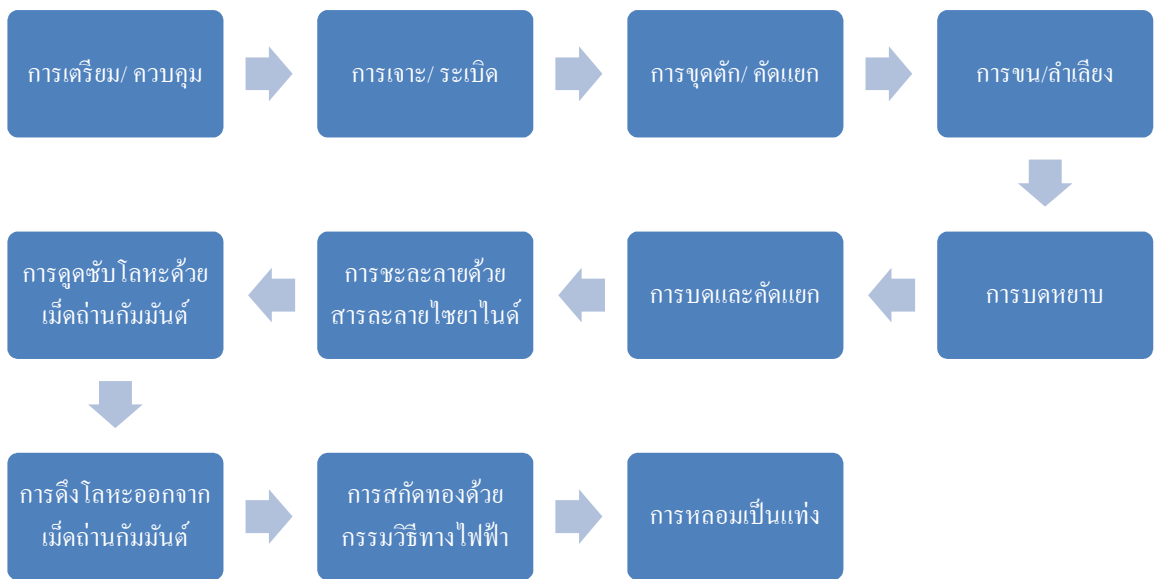
ผู้ถือประทานบัตร	ชนิดแร่	จำนวนแปลง	จังหวัด	พื้นที่ (ไร่)	สถานะ	หมายเหตุ
บมจ.อัครา รีซอร์สเซส	ทองคำ, เงิน	14 (สิ้นอายุ 1 แปลง)	พิจิตร – เพชรบูรณ์	3,726	มีอายุ	ระงับการประกอบกิจการตามคำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ 72/2559
บจก.หุ่นคำ	ทองคำ, เงิน, ทองแดง	6	เลย	1,291		
บจก.ชลสิน	ทองคำ	10	นราธิวาส	2,604	สิ้นอายุ	
บจก.สมพงษ์ไมนิ่ง	ดีบุก,ทองคำ	1	กาญจนบุรี	239		
บจก.เหมืองแร่คำรงค์เกียรติ	ดีบุก,ทองคำ	1	ประจวบคีรีขันธ์	190		
อบจ.พิจิตร	ทองคำ	1	พิจิตร	115		

ที่มา : ฐานข้อมูลประทานบัตร กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่

### 3. กระบวนการทำเหมืองแร่ทองคำ

ในปัจจุบันการทำเหมืองทองคำในประเทศไทยเป็นเหมืองเปิดตามลักษณะชั้นบันได มีการเจาะระเบิดเพื่อเปิดหน้าเหมือง ขุด ตัก และขนมาบดและคัดแยกแร่ทองคำด้วยวิธีการประกอบโลหกรรม ก่อนที่จะหลอมเป็นแท่งโลหะทองคำผสม (แผนภาพที่ 3 - 2)

แผนภาพที่ 3 - 2 กระบวนการทำเหมืองแร่ทองคำในประเทศไทย



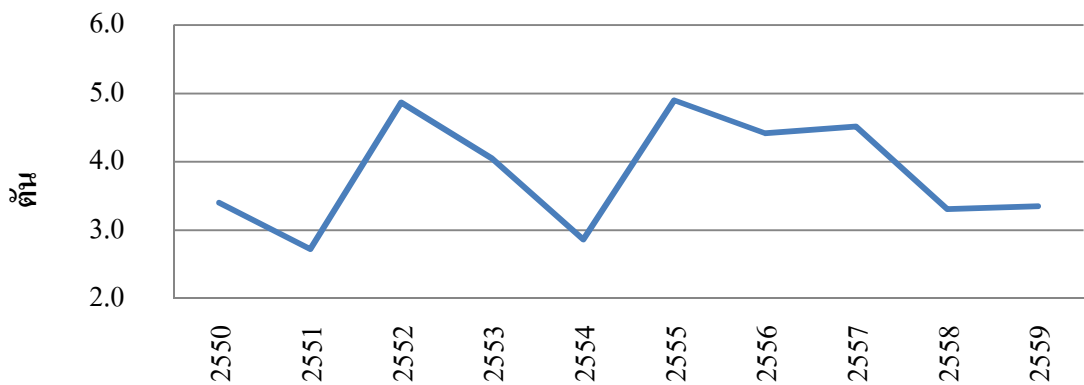
ที่มา: คณะทำงานย่อยการวางแผนระบบการติดตามและเฝ้าระวังคุณภาพสิ่งแวดล้อม (2559 : 9)

การประกอบกิจการเหมืองแร่ทองคำมีกิจกรรมที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนหลายรูปแบบ เช่น การระเบิดเปิดหน้าเหมือง อาจก่อให้เกิดผลกระทบทางเสียงและฝุ่นละออง ซึ่งฝุ่นละอองดังกล่าวอาจฟุ้งกระจายไปปนเปื้อนคุณภาพสิ่งแวดล้อมอื่น ๆ เช่น น้ำ พืชผัก เป็นต้น สำหรับการประกอบโลหกรรมอาจมีไซยาไนด์แพร่กระจายทางอากาศ รวมถึงโลหะหนักและไซยาไนด์ในบ่อกักเก็บกากแร่ ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อคุณภาพน้ำ และสัตว์น้ำ ที่อยู่ใกล้เคียงพื้นที่การทำเหมือง เป็นต้น ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีการกำหนดมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชน ซึ่งกำหนดเอาไว้ในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) และเป็นเงื่อนไขประกอบการอนุญาตให้ทำเหมืองแร่ โดยมีหน่วยงานภาครัฐทำหน้าที่หลักในการตรวจสอบและกำกับดูแลให้ผู้ประกอบการปฏิบัติตามมาตรการดังกล่าว

#### 4. การผลิต - การส่งออก

ในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา ประเทศไทยมีการผลิตทองคำประมาณ 3 – 5 ตันต่อปี โดยล่าสุดในปี 2559 ประเทศไทยมีการผลิตทองคำประมาณ 3.3 ตัน คิดเป็นมูลค่าประมาณ 4,700 ล้านบาท (แผนภาพที่ 3 - 3) ทั้งนี้ ผลผลิตทองคำที่ผลิตได้จากการทำเหมืองทั้งหมดถูกส่งออกไปขายในต่างประเทศ

แผนภาพที่ 3 - 3 ปริมาณผลผลิตทองคำของไทย

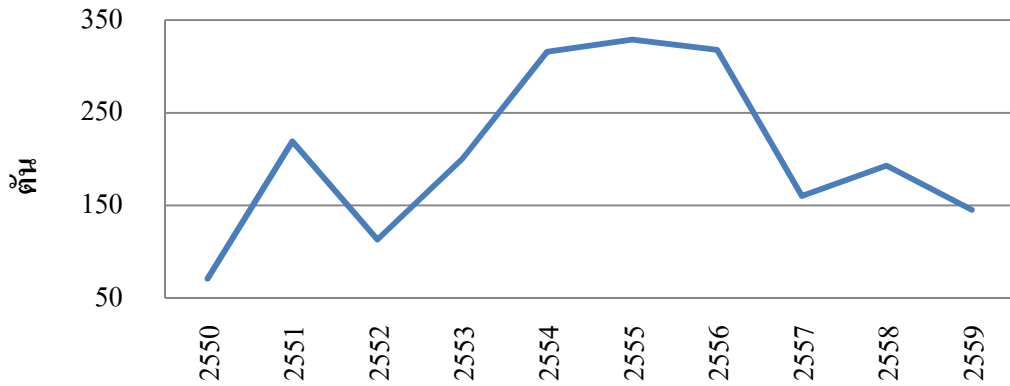


ที่มา: กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่

#### 5. การนำเข้า

ในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา ประเทศไทยมีการนำเข้าทองคำที่ยังไม่ได้ขึ้นรูป ประมาณ 200 ตันต่อปี โดยในปี 2559 ประเทศไทยนำเข้าทองคำที่ยังไม่ได้ขึ้นรูป 145 ตัน คิดเป็นมูลค่าประมาณ 203,907 ล้านบาท ซึ่งเป็นจำนวนที่มากกว่าทองคำที่สามารถผลิตได้จากเหมืองแร่ทองคำภายในประเทศมาก ทั้งนี้ ทองคำที่นำเข้ามาส่วนใหญ่มักจะถูกนำไปใช้ในอุตสาหกรรมอัญมณีและเครื่องประดับ

แผนภาพที่ 3 - 4 ปริมาณนำเข้าทองคำยังไม่ได้ขึ้นรูปของประเทศไทย



ที่มา: Global Trade Atlas (สืบค้นจาก HS Code 710812)

## สภาพปัญหาข้อร้องเรียนจากการประกอบกิจการเหมืองแร่ทองคำ

ในระยะหลังการทำเหมืองแร่ทองคำเป็นหนึ่งในอุตสาหกรรมที่มีปัญหาข้อร้องเรียนเกี่ยวกับผลกระทบจากการประกอบกิจการค่อนข้างมาก ทำให้รัฐต้องดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงและมีนโยบายเกี่ยวกับการประกอบกิจการเหมืองแร่ทองคำเป็นการเฉพาะ โดยในหัวข้อนี้จะนำเสนอความเป็นมาและสภาพปัญหาข้อร้องเรียนจากการประกอบกิจการเหมืองแร่ทองคำที่ยังไม่สิ้นอายุประทานบัตร 2 แห่ง ได้แก่ บริษัท อัครา รีซอร์สเซส จำกัด (มหาชน) และบริษัท ทุ่งคำ จำกัด เพื่อให้เห็นมุมมองของทางฝั่งผู้ร้องเรียนหรือผู้คัดค้านการประกอบกิจการเหมืองแร่ทองคำ

### 1. ข้อร้องเรียนการประกอบกิจการของบริษัท อัครา รีซอร์สเซส จำกัด (มหาชน)

เหมืองแร่ทองคำของบริษัท อัคราฯ ได้รับประทานบัตรทำเหมืองแร่ทองคำเมื่อปี 2543 เริ่มมีผลผลิตในช่วงปลายปี 2544 ในช่วงแรกของการทำเหมืองมีเรื่องร้องเรียนคัดค้านในพื้นที่ค่อนข้างจำกัด และไม่เป็นประเด็นทางสังคมในวงกว้าง เช่น ปัญหาฝุ่นละออง และเสียงรบกวน เป็นต้น

เรื่องร้องเรียนคัดค้านการประกอบกิจการเหมืองแร่ทองคำของบริษัท อัคราฯ เริ่มเป็นประเด็นทางสังคมในวงกว้างอย่างชัดเจนภายหลังจากเครือข่ายประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากกิจกรรมการทำเหมืองแร่ทองคำจังหวัดพิจิตรยื่นหนังสือร้องเรียนต่อคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ในเดือนมิถุนายน 2557 โดยระบุว่าได้รับผลกระทบทั้งด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ เช่น

ปัญหาฝุ่นละออง เสียงรบกวน การปนเปื้อนในน้ำอุปโภคบริโภค ประชาชนมีอาการเจ็บป่วย หลังจากนั้น หน่วยงานต่าง ๆ ลงพื้นที่ไปตรวจสอบ รวมถึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการทั้งส่วนกลาง และส่วนท้องถิ่นขึ้นมาดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงและแก้ไขปัญหาดังกล่าว

ประเด็นข้อร้องเรียนด้านผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนจากการทำเหมืองแร่ทองคำของบริษัท อัคราฯ รวมทั้งข้อขัดแย้ง และข้อเรียกร้องต่าง ๆ สามารถแบ่งออกเป็น 3 ส่วน ดังนี้

1. ผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชน เช่น มีการปนเปื้อนของโลหะหนักในพืชผักสวนครัว พืชผลทางการเกษตร รวมถึงข้าว ทำให้ไม่สามารถรับประทานได้ ต้องรอรับบริจาคคูปองเพื่อซื้อพืชผักเพื่อยังชีพ ประชาชนมีค่าแมงกานีสในเลือดและสารหนูในปัสสาวะสูงเกินค่ามาตรฐาน มีการเจ็บป่วย ผื่นคันตามตัว อาการทางเดินหายใจ เจ็บป่วยบ่อย กล้ามเนื้ออ่อนแรง เป็นมะเร็ง DNA เสียหาย มีประชาชนที่อาศัยอยู่ใกล้เหมืองเสียชีวิตโดยไม่ทราบสาเหตุ

2. ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เช่น มีการปนเปื้อนของโลหะหนักในน้ำอุปโภคบริโภค ทำให้ไม่สามารถนำน้ำในพื้นที่มาอุปโภค บริโภคได้ และน้ำมีไม่เพียงพอต่อการบริโภค ต้องซื้อน้ำจากที่อื่น พบน้ำปนเปื้อนไฮยาในคัสตริบริเวณแปลงนาข้าวที่อยู่ใกล้บ่อกักเก็บกากแร่ที่ 2 (TSF 2) ชุมชนได้รับผลกระทบด้านเสียงและฝุ่นละอองฟุ้งกระจายจากการระเบิดเพื่อทำเหมืองแร่ทองคำ

3. ข้อร้องเรียนอื่น ๆ เช่น การทำเหมืองสร้างความขัดแย้ง ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงความเป็นอยู่ของชุมชนที่อาศัยใกล้เคียงกับพื้นที่ประกอบการ การเปลี่ยนแปลงด้านวัฒนธรรมและอาชีพ และการล่มสลายของชุมชน การบุกรุกเส้นทางสาธารณะที่อยู่ภายในพื้นที่โครงการ

## 2. ข้อร้องเรียนการประกอบกิจการของบริษัท ทูงคำ จำกัด

บริษัท ทูงคำ จำกัด ได้รับอนุญาตเป็นประทานบัตรทำเหมืองแร่ทองคำ จำนวน 6 แปลง เนื้อที่ประมาณ 1,290 ไร่ บริเวณภูทับฟ้า และภูซำป่าบอน และได้รับอนุญาตให้เปิดการทำเหมืองและประกอบโลหกรรมแร่ทองคำตั้งแต่วันที่ 11 กันยายน 2549 ประเด็นปัญหาเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับผลกระทบจากการทำเหมืองแร่ทองคำของบริษัท ทูงคำ สามารถสรุปได้ ดังนี้

1. ด้านเกษตรกรรม มีการร้องเรียนเรื่องผลผลิตทางการเกษตรตกต่ำ มีโรคราแมลง และใบหงิกงอ
2. ด้านสุขภาพ ประชาชนที่อาศัยในบริเวณใกล้เคียงมีอาการผื่นคันขึ้นตามตัว พร้อมทั้งมีการตรวจพบไซยาไนด์ในเลือด และได้มีการเสนอให้ดำเนินการประเมินผลกระทบด้านสุขภาพ (HIA)
3. ด้านสิ่งแวดล้อม ได้แก่ ผลกระทบด้านคุณภาพน้ำ ซึ่งพบการปนเปื้อนของสารไซยาไนด์และโลหะหนักในแหล่งน้ำผิวดินและน้ำใต้ดิน การขาดแคลนน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภค พบน้ำผุดจากผิวดินบริเวณด้านหลังเขื่อนกักเก็บกากแร่ ซึ่งมีปริมาณโลหะหนักสูงเกินมาตรฐานผลกระทบด้านคุณภาพอากาศและเสียง และผลกระทบด้านกลิ่นสารเคมี
4. ประเด็นอื่น ๆ ได้แก่ การคัดค้านการขยายพื้นที่ใหม่และขอประทานบัตรใหม่ ความมั่นคงแข็งแรงของเขื่อนกักเก็บกากแร่ การทรุดตัวของสันเขื่อนด้านทิศเหนือของบ่อกักเก็บกากแร่ การปิดกั้นทางเข้าออก และการปะทะกันระหว่างชาวบ้านและกลุ่มผู้ขนแร่

ทั้งนี้ ภายหลังจากมีเรื่องร้องเรียนเรื่องผลกระทบจากการประกอบกิจการเหมืองแร่ทองคำ ภาครัฐได้แต่งตั้งคณะกรรมการ โดยมีผู้แทนจากภาคส่วนต่าง ๆ ขึ้นมาตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนดังกล่าว แต่อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันยังไม่มีหน่วยงานใดที่สามารถระบุได้อย่างชัดเจนว่า การประกอบกิจการเหมืองแร่ทองคำเป็นสาเหตุที่ก่อให้เกิดผลกระทบด้านต่าง ๆ จริงหรือไม่ อย่างไร

### การสำรวจความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่โครงการเหมืองแร่ทองคำ

ในหัวข้อนี้จะกล่าวถึงการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนต่อโครงการเหมืองแร่ทองคำ เพื่อให้เห็นมุมมองของประชาชนที่อยู่บริเวณพื้นที่โครงการเหมืองแร่ทองคำ ซึ่งอาจมีมุมมองที่แตกต่างจากผู้ร้องเรียนหรือผู้คัดค้านการประกอบกิจการเหมืองแร่ทองคำ

ผลการสำรวจความคิดเห็นของชุมชนหรือประชาชนในพื้นที่บริเวณรอบเหมืองแร่ทองคำ พบว่าชุมชนมีความเห็นไม่สอดคล้องกัน ด้านหนึ่งชุมชนบางส่วนมีความเห็นว่า การประกอบกิจการเหมืองแร่ทองคำก่อให้เกิดผลดีต่อชุมชน ทั้งในด้านการจ้างงาน การพัฒนาเศรษฐกิจของชุมชน การศึกษาของบุตรหลาน การพัฒนาสาธารณสุขของโลก เป็นต้น แต่อีกด้านหนึ่งชุมชน



บางส่วนเชื่อว่า การประกอบกิจการเหมืองแร่ทองคำสร้างผลกระทบต่อด้านต่าง ๆ ทั้งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ด้านสุขภาพของประชาชน และด้านอื่น ๆ โดยที่ผ่านมามีการดำเนินการสำรวจความเห็นของประชาชนในพื้นที่บริเวณเหมืองแร่ทองคำหลายครั้ง โดยมีการดำเนินการสำรวจโดยหน่วยงานภาครัฐ ผู้ประกอบการ และหน่วยงานอื่น ๆ ดังนี้

### 1. ผลการสำรวจของกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่

เจ้าหน้าที่กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ดำเนินการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่เหมืองแร่ทองคำของบริษัท อัคราฯ ช่วงวันที่ 23 – 27 มีนาคม 2559 โดยสำรวจในรัศมี 500 เมตร สำรวจ 98 ครัวเรือน (จาก 111 ครัวเรือน) และสำรวจในรัศมี 500 เมตร – 3 กิโลเมตร สำรวจ 548 ครัวเรือน (จาก 1,359 ครัวเรือน) ผลการสำรวจความคิดเห็นพบว่า ประชาชนประมาณกึ่งหนึ่งเห็นควรให้มีการประกอบกิจการเหมืองแร่ทองคำ (ตารางที่ 3 - 2)

ตารางที่ 3 - 2 ความเห็นของประชาชนเกี่ยวกับการประกอบกิจการเหมืองแร่ทองคำ  
ของบริษัท อัคราฯ

	รัศมี 500 ม. (ร้อยละ)	รัศมี 500 ม. ถึง 3 ก.ม. (ร้อยละ)	เหตุผล
ควร	48.0	51.6	- ชาวบ้านมีงานทำ - ทำได้ แต่ต้องแก้ไขปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม - ทำให้เศรษฐกิจชุมชนดีขึ้น - ไม่ได้รับผลกระทบใด ๆ - ดูแลไม่ให้เกิดผลกระทบกับชุมชน
ไม่ควร	30.6	19.2	- เหมืองไม่ได้ช่วยชาวบ้าน ไม่ได้แก้ปัญหาใด ๆ - ทำลายทรัพยากรธรรมชาติ - ไม่กล้ากินพืชผัก น้ำไม่เพียงพอ และปัญหาสุขภาพ - ได้รับความเดือดร้อนทั้งกายและใจ และเหมืองไม่เข้ามาช่วยเหลือ - กังวลเรื่องสารพิษ และสุขภาพ - ทำให้เกิดปัญหาความแตกแยกในชุมชน
อื่น ๆ	21.4	29.2	- ต้องการให้เหมืองดูแลให้ชุมชนอยู่ร่วมกันได้ หรือจัดชุมชนให้ห่างจากเหมือง - ควรแก้ปัญหาผู้ได้รับผลกระทบก่อน หรือย้ายชาวบ้านออกจากพื้นที่ - อยากให้มีการพิสูจน์ข้อเท็จจริงเรื่องสารปนเปื้อนว่าเกิดจากสาเหตุใด

ที่มา: จากการสำรวจโดยกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ ในเดือนมีนาคม 2559

## 2. ผลการสำรวจของศูนย์ข้อมูลวิจัยและประเมินค่าอสังหาริมทรัพย์ไทย

ศูนย์ข้อมูลวิจัยและประเมินค่าอสังหาริมทรัพย์ไทย ร่วมกับวิทยาลัยชุมชนพิจิตร วิทยาเขตทับคล้อ ดำเนินการสำรวจความคิดเห็นของประชาชน ในช่วงเดือนพฤษภาคม 2559 ในพื้นที่อำเภอทับคล้อ จังหวัดพิจิตร และอำเภอวังโป่ง จังหวัดเพชรบูรณ์ จำนวน 596 คน ผลการสำรวจพบว่า ประชาชนร้อยละ 78 ต้องการให้เหมืองทองคำของบริษัท อัคราฯ เปิดดำเนินการต่อไป (ตารางที่ 3 - 3) เนื่องจากเหตุผลทางด้านการจ้างงาน การกระจายรายได้ การพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน การศึกษา และไม่ได้รับผลกระทบ และพบว่าประชาชนที่พึงย้ายเข้ามาอยู่ในชุมชนไม่นานนัก (ไม่เกิน 10 ปี) มีความต้องการให้ปิดเหมืองสูงกว่าประชาชนที่อยู่ในชุมชนเป็นระยะเวลาานานกว่า (ตารางที่ 3 - 4)

ตารางที่ 3 - 3 ความเห็นของประชาชนต่อการปิดเหมือง

	จำนวนคน	ร้อยละ
ให้ปิดเหมือง	133	22%
ไม่ควรปิด	463	78%
รวม	596	100%

ที่มา: ศูนย์ข้อมูลวิจัยและประเมินค่าอสังหาริมทรัพย์ไทย (2559)

ตารางที่ 3 - 4 ระยะเวลาในการอาศัยอยู่ในชุมชนกับความเห็นต่อการปิดเหมือง

	จำนวนตัวอย่าง (คน)			%ที่ไม่เห็นด้วย กับการปิดเหมือง
	ให้ปิดเหมือง	ไม่ควรปิด	รวม	
ไม่เกิน 10 ปี	21	39	60	65%
11 – 20 ปี	22	61	83	73%
21 – 30 ปี	18	92	110	84%
31 ปีขึ้นไป	72	271	343	79%
	133	463	596	78%

ที่มา: ศูนย์ข้อมูลวิจัยและประเมินค่าอสังหาริมทรัพย์ไทย (2559)

### 3. ผลการสำรวจของบริษัท อัคราฯ

บริษัท อัคราฯ ได้ดำเนินการสำรวจความพึงพอใจของประชาชนรอบเหมืองแร่ทองคำของบริษัท อัคราฯ ในช่วงเดือนพฤษภาคม – สิงหาคม 2559 ในรัศมี 5 กิโลเมตรจากที่ตั้งโรงงานประกอบโลหกรรม ครอบคลุมพื้นที่ 17 หมู่บ้าน พบว่า ประชาชนร้อยละ 93.6 ระบุว่าไม่ได้รับผลกระทบจากการทำเหมือง ประชาชนร้อยละ 90.4 ไม่มีความวิตกกังวลต่อการดำเนินการของบริษัท อัคราฯ และประชาชนร้อยละ 88 หรือ 1,573 คนมีความพึงพอใจต่อการทำงานของ บริษัท อัคราฯ

### 4. ผลการสำรวจของมหาวิทยาลัยสวนดุสิต (สวนดุสิตโพล)

สวนดุสิตโพล มหาวิทยาลัยสวนดุสิต สำรวจความคิดเห็นของประชาชนต่อการดำเนินกิจการเหมืองแร่ทองคำในพื้นที่ อบต.เขาเจ็ดยักษ์ จ.พิจิตร อบต.ท้ายดง จ.พิจิตร โดยสำรวจกับประชาชนที่พักอาศัยอยู่รอบเหมืองแร่ทองคำภายในรัศมี 10 กิโลเมตร ระหว่างวันที่ 14 – 18 ตุลาคม 2559 กลุ่มตัวอย่าง 1,121 คน มีสรุปผลการสำรวจที่สำคัญ ดังนี้

#### ตารางที่ 3 - 5 ความคิดเห็นต่อการประกอบกิจการเหมืองแร่ทองคำ

	ร้อยละ	เหตุผล
ควรดำเนินการต่อไป	75.02	เศรษฐกิจชุมชนดีขึ้น เกิดการจ้างงาน สร้างอาชีพ ลดปัญหาอาชญากรรม ยาเสพติด ทำให้เกิดการพัฒนามูลฐาน สร้างความเจริญ ไม่ได้เกิดผลกระทบหรือสร้างความเดือดร้อน ควรมีแต่ควรดูแลให้ความสำคัญกับสิ่งแวดล้อม เป็นต้น
ไม่ควรดำเนินการต่อไป	22.66	กังวลเรื่องสารเคมี (สารไซยาไนด์) สุขภาพ สิ่งแวดล้อม และน้ำอุปโภค – บริโภค ประชาชนที่พักอาศัยใกล้เหมืองแร่อาจได้รับอันตรายหรือผลกระทบ กลัวส่งผลกระทบต่อคนในระยะยาว ได้รับผลกระทบในหลายด้าน ผลผลิตทางการเกษตรเสียหาย เป็นต้น
ไม่แสดงความคิดเห็น	2.32	

ที่มา: สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดเพชรบูรณ์, หนังสือ, วันที่ 28 พฤศจิกายน 2559

## พัฒนาการและเหตุการณ์สำคัญที่เกี่ยวกับนโยบายการสำรวจและทำเหมืองแร่ทองคำ

ในหัวข้อนี้จะกล่าวถึงพัฒนาการและเหตุการณ์สำคัญที่เกี่ยวกับนโยบายการสำรวจและทำเหมืองแร่ทองคำ ไม่ว่าจะเป็นมติคณะรัฐมนตรี การอนุมัติอนุญาตประกอบกิจการ การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงมาตรการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกันโยบายการสำรวจและทำเหมืองแร่ทองคำ

ทั้งนี้ มีหลักฐานทางประวัติศาสตร์ว่าประเทศไทยมีการผลิตแร่ทองคำตั้งแต่สมัยสมเด็จพระนารายณ์มหาราช โดยมีพัฒนาการและเหตุการณ์สำคัญที่เกี่ยวกับนโยบายการสำรวจและทำเหมืองแร่ทองคำในแต่ละช่วงเวลา ดังนี้

### 1. ก่อน พ.ศ. 2511

พบว่ามีการสำรวจและทำเหมืองทองคำหลายพื้นที่ เช่น บริเวณอำเภอภินทร์บุรี จังหวัดปราจีนบุรี อำเภอวัฒนานคร จังหวัดสระแก้ว บริเวณบ้านโตะโมะ อำเภอสุคีริน จังหวัดนราธิวาส

### 2. ในปี พ.ศ. 2511

คณะรัฐมนตรีมีมติให้แต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาแหล่งแร่ทองคำและทองแดง โดยมีปลัดกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติเป็นประธานคณะกรรมการ ทั้งนี้ ต่อมาคณะกรรมการดังกล่าวถูกยกเลิกไปในปี 2514

### 3. ในปี พ.ศ. 2527

คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติ ให้กรมทรัพยากรธรณีทำสัญญาเกี่ยวกับการสำรวจและทำเหมืองแร่ทองคำกับบริษัท อ่าวขามไทย จำกัด และอนุมัติเกี่ยวกับการกำหนดอายุประทานบัตรตามที่บริษัทขอให้มีอายุ 25 ปี และให้มีการไม่กำหนดอัตราเรียกเก็บค่าภาคหลวงแร่ทองคำเกินกว่าอัตราที่กำหนดอยู่ในปัจจุบันตามพระราชบัญญัติพิกัดอัตราค่าภาคหลวงแร่ พ.ศ. 2509 และให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับป่าไม้และที่ดิน ที่เป็นป่าปิดเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ป่าสงวนหรือคุ้มครองตามกฎหมายอื่น ให้ช่วยไกล่เกลี่ยกับเจ้าของที่ดิน และช่วยเร่งรัดการพิจารณาอนุญาตในการขอรับใบอนุญาตเพื่อช่วยเหลือแก่บริษัท อ่าวขามไทย และบริษัทที่บริษัท อ่าวขามไทย จัดตั้งขึ้น ตามที่กระทรวงอุตสาหกรรมเสนอ

#### 4. ในปี พ.ศ. 2530

– เมื่อวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2530 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบนโยบายว่าด้วยการสำรวจและพัฒนาแร่ทองคำ 4 ประการ ตามที่กระทรวงอุตสาหกรรมเสนอ และอนุมัติให้ดำเนินการต่อไปได้

– เมื่อวันที่ 4 กรกฎาคม 2530 กระทรวงอุตสาหกรรมได้ออกประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง นโยบายว่าด้วยการสำรวจและทำเหมืองแร่ทองคำ โดยมีสาระสำคัญ 4 ประการ ได้แก่

1) การขอสัทธิสำรวจและทำเหมืองแร่ทองคำในพื้นที่ที่กระทรวงอุตสาหกรรมประกาศให้เป็นพื้นที่เพื่อการพัฒนาเหมืองแร่ทองคำเป็น โครงการใหญ่ ผู้ขอจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ที่กระทรวงอุตสาหกรรมจะประกาศเป็นคราว ๆ ไป

2) การขอสัทธิสำรวจและทำเหมืองแร่ทองคำในพื้นที่ทั่วไป กำหนดให้การสำรวจแร่ทองคำต้องขออาชญาบัตรพิเศษเท่านั้น โดยผู้ขอจะต้องเสนอผลประโยชน์พิเศษตอบแทนแก่รัฐในรูปแบบต่าง ๆ ทั้งในขั้นสำรวจและการทำเหมือง ทั้งนี้ อนุญาตให้ผู้ขอประทานบัตรทำเหมืองแร่ทองคำได้เฉพาะผู้ที่ได้รับอาชญาบัตรพิเศษสำรวจแร่ทองคำในพื้นที่ที่ยื่นคำขอประทานบัตรแล้วเท่านั้น นอกจากนี้ การขายแร่ทองคำที่ผลิตได้ต้องเสนอขายให้แก่รัฐบาลก่อนเสนอขายให้แก่ผู้อื่น

3) ในระหว่างที่กรมทรัพยากรธรณียังทำการสำรวจแหล่งแร่ทองคำในท้องที่จังหวัดเลยและหนองคายไม่แล้วเสร็จ กระทรวงอุตสาหกรรมจะไม่ออกอาชญาบัตรและประทานบัตรสำรวจและทำเหมืองแร่ทองคำในพื้นที่ดังกล่าวให้แก่ผู้ใด

4) ผู้ถือประทานบัตรชนิดอื่นที่มีแร่ทองคำปนอยู่ ต้องขอเพิ่มชนิดแร่ทองคำ พร้อมทั้งปฏิบัติตามข้อ 1) 2) และ 3)

– เมื่อวันที่ 17 สิงหาคม 2530 กระทรวงอุตสาหกรรมออกประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม กำหนดพื้นที่เพื่อการพัฒนาเหมืองแร่ทองคำเป็นโครงการใหญ่ 5 พื้นที่ ได้แก่

1) พื้นที่อำเภอภินทรบุรี จังหวัดปราจีนบุรี เนื้อที่ประมาณ 95,625 ไร่

- 2) พื้นที่อำเภออินทร์บุรี และอำเภอสรรแก้ว จังหวัดปราจีนบุรี เนื้อที่ประมาณ 67,500 ไร่
- 3) พื้นที่อำเภอสรรแก้ว และอำเภอวัฒนานคร จังหวัดปราจีนบุรี เนื้อที่ประมาณ 27,265 ไร่
- 4) พื้นที่อำเภอวัฒนานคร จังหวัดปราจีนบุรี เนื้อที่ประมาณ 30,000 ไร่
- 5) พื้นที่อำเภอบ่อทอง จังหวัดชลบุรี เนื้อที่ประมาณ 22,500 ไร่

– เมื่อวันที่ 18 กันยายน 2530 กระทรวงอุตสาหกรรมออกประกาศกระทรวง อุตสาหกรรม กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ในการขอสิทธิสำรวจและทำเหมืองแร่ทองคำ ในพื้นที่เพื่อการพัฒนาเหมืองแร่ทองคำเป็น โครงการใหญ่ โดยกำหนดให้ผู้สนใจยื่นซองคำขอที่ปิด ผนึกให้กรมทรัพยากรธรณีพิจารณา โดยมีเกณฑ์ต่าง ๆ ได้แก่ ฐานะแห่งสิทธิทรัพย์ของผู้ขอ แผนงาน โครงการสำรวจ เงินทุนที่จะใช้จ่ายตามโครงการ ความสามารถและประสบการณ์ในการสำรวจและ ทำเหมืองของผู้ขอ ความเป็นบริษัทที่เชื่อถือได้ การเสนอให้บุคคลสัญชาติไทยเข้าถือหุ้นและร่วม ประกอบกิจการ และการเสนอผลประโยชน์พิเศษเพื่อประโยชน์แก่รัฐ

ทั้งนี้ วิษณุ (2557, 8) พบว่าไม่มีผู้สนใจลงทุนในพื้นที่เพื่อการพัฒนาเหมืองแร่ ทองคำเป็น โครงการใหญ่ เนื่องจากมีการจัดเก็บอัตราค่าภาคหลวงแร่ในอัตราที่สูงถึงร้อยละ 10 ของ ราคาประกาศ ประกอบกับในขณะนั้นทองคำมีราคาต่ำ (ประมาณ 450 ดอลลาร์สหรัฐต่อออนซ์) ทำให้ไม่มีความคุ้มค่าในการลงทุน เนื่องจากการทำเหมืองแร่เป็นกิจกรรมต้องใช้เงินลงทุนสูง และ ต้องใช้เทคโนโลยีที่มีความทันสมัย

## 5. ในปี พ.ศ. 2532

– เมื่อวันที่ 10 มกราคม 2532 คณะรัฐมนตรีมีมติ อนุมัติให้กระทรวง อุตสาหกรรมออกใบอนุญาตและประทานบัตรสำหรับการสำรวจและทำเหมืองแร่ทองคำในพื้นที่ จังหวัดเลยและหนองคายได้

– เมื่อวันที่ 19 กรกฎาคม 2532 กระทรวงอุตสาหกรรมประกาศกำหนดพื้นที่เพื่อ การพัฒนาเหมืองแร่ทองคำเป็น โครงการขนาดใหญ่อีก 4 พื้นที่ ได้แก่

- 1) พื้นที่ภูโล้น – นาจิว ครอบคลุมพื้นที่อำเภอสังขม จังหวัดหนองคาย อำเภอ ปากชม จังหวัดเลย และอำเภอน้ำโสม จังหวัดอุดรธานี เนื้อที่ประมาณ 400 ตารางกิโลเมตร

2) พื้นที่ปากชม – หาดคัมภีร์ ครอบคลุมพื้นที่อำเภอปากชม อำเภอเชียงคาน จังหวัดเลย อำเภอน้ำโสม จังหวัดอุดรธานี และอำเภอสังขม จังหวัดหนองคาย เนื้อที่ประมาณ 740 ตารางกิโลเมตร

3) พื้นที่ภูถ้ำพระ – ภูหินเหล็กไฟ ครอบคลุมพื้นที่อำเภอปากชม อำเภอเชียงคาน อำเภอเมือง อำเภอนาคู และอำเภอวังสะพุง จังหวัดเลย เนื้อที่ประมาณ 740 ตารางกิโลเมตร

4) พื้นที่น้ำกิว – ภูขุมทอง ครอบคลุมพื้นที่ อำเภอเมือง อำเภอท่าลี่ อำเภอภูเรือ และอำเภอวังสะพุง จังหวัดเลย เนื้อที่ประมาณ 545 ตารางกิโลเมตร

– เมื่อวันที่ 19 กรกฎาคม 2532 กระทรวงอุตสาหกรรมประกาศกำหนด หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข การให้สิทธิสำรวจและทำเหมืองแร่ทองคำในพื้นที่เพื่อการพัฒนาเหมืองแร่ทองคำเป็นโครงการใหญ่ในพื้นที่จังหวัดเลย หนองคาย และอุดรธานี โดยกำหนดให้ผู้ขอต้องเสนอข้อเสนอ 2 ขั้นตอน คือ ขั้นตอนแรกให้ยื่นข้อเสนอทางเทคนิค ซึ่งหากผ่านการพิจารณา ขั้นตอนที่สองให้ยื่นข้อเสนอผลประโยชน์พิเศษเพื่อประโยชน์แก่รัฐ

## 6. ในปี พ.ศ. 2534

กระทรวงอุตสาหกรรม โดยกรมทรัพยากรธรณี ทำสัญญาว่าด้วยการสำรวจและทำเหมืองแร่ทองคำ แปลงที่สี่ พื้นที่น้ำกิว – ภูขุมทอง กับบริษัท ทุ่งคา ฮาเบอร์ จำกัด และบริษัท ทุ่งคำ จำกัด ภายหลังบริษัท ทุ่งคา ฮาเบอร์ จำกัด ได้รับการคัดเลือกให้เข้ามาลงทุนดำเนินการสำรวจและทำเหมืองแร่ทองคำ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ตามประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เมื่อวันที่ 19 กรกฎาคม 2532

## 7. ในปี พ.ศ. 2535

กรม. มีมติ เมื่อวันที่ 12 กันยายน 2535 ให้ลดค่าภาคหลวงแร่ทองคำลง จากอัตรา ร้อยละ 10 ของราคาประกาศ เป็นอัตราร้อยละ 2.5 ของราคาประกาศ โดยใช้ราคาตลาดทองคำลอนดอนเป็นมาตรฐาน

## 8. ในปี พ.ศ. 2537

บริษัท อัคราไมนิ่ง จำกัด ซึ่งต่อมาได้เปลี่ยนชื่อเป็นบริษัท อัครา ริซอร์สเซส จำกัด (มหาชน) ได้เริ่มดำเนินการสำรวจแหล่งแร่ทองคำ ในพื้นที่จังหวัดพิจิตรและเพชรบูรณ์ ซึ่งเป็นพื้นที่กรรมสิทธิ์ที่อยู่นอกพื้นที่เพื่อการพัฒนาเหมืองแร่ทองคำเป็นโครงการใหญ่

### 9. ในปี พ.ศ. 2538

บริษัท ทุ่งคำ จำกัด ได้ยื่นคำขอประทานบัตรเหมืองแร่จำนวน 6 แปลง ที่ตำบลเขาหลวง อำเภอวังสะพุง จังหวัดเลย พื้นที่ประมาณ 1,291 ไร่

### 10. ในปี พ.ศ. 2543

– เมื่อวันที่ 13 มิถุนายน 2543 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบแนวทางการแก้ปัญหาการบุกรุกขุดหาแร่ทองคำบริเวณเขาพนมพา ตำบล หนองพระ อำเภอวังทรายพูน จังหวัดพิจิตร โดยผ่อนผันเป็นกรณีพิเศษเฉพาะรายให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดดำเนินการขอประทานบัตรในพื้นที่ดังกล่าว และให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเร่งรัดดำเนินการคำขอประทานบัตรขององค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจิตร เพื่อแก้ไขปัญหาในพื้นที่ต่อไป

– บริษัท อัคราฯ ได้ประทานบัตรสำหรับโครงการชาติรีได้จำนวน 4 แปลง

### 11. ในปี พ.ศ. 2544

บริษัท อัคราฯ ได้เริ่มดำเนินการผลิตทองคำเชิงพาณิชย์ โดยได้รับสิทธิส่งเสริมการลงทุนจากคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน โดยได้รับยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลเป็นระยะเวลา 8 ปี รวมถึงได้รับลดหย่อนภาษีเงินได้นิติบุคคลร้อยละ 50 อีก 5 ปี

### 12. ในปี พ.ศ. 2546

บริษัท ทุ่งคำ จำกัด ได้รับประทานบัตร 6 แปลง โดยประทานบัตร 3 แปลง มีอายุตั้งแต่วันที่ 27 กันยายน 2546 - 26 กันยายน 2570 และอีก 3 แปลงมีอายุตั้งแต่ 23 มกราคม 2546 - 22 มกราคม 2571

### 13. ในปี พ.ศ. 2549

บริษัท ทุ่งคำ จำกัด ได้รับอนุญาตให้เปิดการทำเหมืองและประกอบโลหกรรมแร่ทองคำ

### 14. ในปี พ.ศ. 2550

– คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 22 ตุลาคม 2550 คณะรัฐมนตรีมีมติรับทราบตามที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเสนอมติคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติที่มีมติมอบหมายกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ กระทรวงอุตสาหกรรม พิจารณาทบทวนการกำหนดค่าภาคหลวงแร่ทองคำให้มีความเหมาะสม



– กระทรวงอุตสาหกรรมปรับอัตราค่าภาคหลวงแร่จากอัตราคงที่ที่ร้อยละ 2.5 ของราคาทองคำ เป็นอัตราก้าวหน้าตามราคาทองคำ โดยมีช่วงระหว่างร้อยละ 0 – 20 ของราคาทองคำ ทำให้อัตราค่าภาคหลวงแร่ทองคำที่แท้จริง (Effective rate) ในขณะนั้นเพิ่มขึ้นไปอยู่ที่ประมาณร้อยละ 10 ซึ่งถือว่าอยู่ในเกณฑ์ที่สูงกว่าประเทศอื่นทั้งเอเชียและยุโรป (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2552, 61)

– คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 4 ธันวาคม 2550 มอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ศึกษาและเสนอแนะนโยบายในการสำรวจและทำเหมืองแร่ทองคำโดยเร็ว โดยระหว่างการศึกษาให้ชะลอการออกใบอนุญาตสำรวจแหล่งแร่ทองคำไว้ก่อน

### 15. ในปี พ.ศ. 2551

บริษัท อัครา รีซอร์สเซส จำกัด (มหาชน) ได้ประทานบัตรสำหรับโครงการชาติรีเหนือจำนวน 9 แปลง

### 16. ในปี พ.ศ. 2552

วันที่ 3 มีนาคม 2552 คณะรัฐมนตรีมีมติรับทราบรายงานการศึกษานโยบายการสำรวจและทำเหมืองแร่ทองคำตามที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติศึกษาตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 4 ธันวาคม 2550 และให้กระทรวงอุตสาหกรรมรับรายงานดังกล่าวไปพิจารณา โดยให้นำความเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไปพิจารณาด้วย

### 17. ในปี พ.ศ. 2554

เมื่อวันที่ 8 มีนาคม 2554 มติคณะรัฐมนตรีมีมติมอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับข้อเรียกร้องของขบวนการประชาชนเพื่อสังคมที่เป็นธรรมไปพิจารณาดำเนินการ โดยในกรณีการทำเหมืองแร่ทองคำในพื้นที่จังหวัดพิจิตร พิษณุโลก และเพชรบูรณ์ มอบหมายให้กระทรวงอุตสาหกรรมและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องชะลอการให้สัมปทานเหมืองแร่รายใหม่ ให้มีการตรวจสอบผลกระทบต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น และเร่งรัดดำเนินการแก้ไขปัญหาและให้การช่วยเหลือเยียวยาแก่ผู้ได้รับผลกระทบจากการประกอบกิจการเหมืองแร่ที่ดำเนินการอยู่แล้ว รวมทั้งปัญหาด้านสุขภาพอนามัยและปัญหาการถูกข่มขู่คุกคามด้วย

## 18. ในปี พ.ศ. 2555

– บริษัท ทุ่งคำ จำกัด หยุดการประกอบกิจการเหมืองแร่ทองคำ เนื่องจากใบอนุญาตใช้ที่ดินในป่าสงวนแห่งชาติและใบอนุญาตใช้ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหมดอายุ ประกอบกับมีประชาชนร้องเรียนและคัดค้านในเรื่องผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพรวมถึงก่อให้เกิดความแตกแยกของประชาชนในพื้นที่

– บริษัท อัคราฯ ได้รับการอนุมัติให้ขยายโรงงานประกอบโลหกรรม รวมถึงได้รับการส่งเสริมการลงทุน โดยได้รับการยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลเป็นระยะเวลา 8 ปี จากกำไรสุทธิซึ่งได้รับจากการประกอบโลหกรรมส่วนขยาย

## 19. ในปี พ.ศ. 2556

กระทรวงอุตสาหกรรมเสนอร่างนโยบายการสำรวจและทำเหมืองแร่ทองคำให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาเห็นชอบ เพื่อใช้เป็นแนวปฏิบัติในการพิจารณาออกอาชญาบัตรเพื่อการสำรวจและทำเหมืองแร่ทองคำ แต่หลังจากนั้นสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีส่งเรื่องกลับมาให้กระทรวงอุตสาหกรรมพิจารณาเสนอคณะรัฐมนตรีชุดต่อไป เนื่องจากรัฐบาลประกาศยุบสภา

## 20. ในปี พ.ศ. 2557

– เดือนกรกฎาคม 2557 กระทรวงอุตสาหกรรมรายงานเรื่องการขออนุญาตคำขอลิขิตสำรวจและทำเหมืองแร่ให้หัวหน้าคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติทราบก่อนที่จะดำเนินการต่อไป (มีคำขอต่ออายุประทานบัตรเหมืองแร่ทองคำของบริษัท อัคราฯ รวมอยู่ด้วย) ซึ่งหัวหน้าคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติมีคำสั่งเมื่อวันที่ 8 กรกฎาคม 2557 ว่าการดำเนินการอนุญาตต้องโปร่งใส ไม่สร้างมลพิษ และประชาชนไม่ต่อต้าน

– เดือนสิงหาคม 2557 ฝ่ายเศรษฐกิจคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติรายงานข้อมูลแร่ที่สำคัญทางเศรษฐกิจ 4 ชนิด ได้แก่ แร่โพแทช แร่ใยหิน แร่ทองคำ และแร่ควอตซ์ ให้หัวหน้าคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติพิจารณาอนุมัติให้กระทรวงอุตสาหกรรมดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้อง ซึ่งหัวหน้าคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติมีคำสั่งเมื่อวันที่ 9 สิงหาคม 2557 ว่าในเรื่องเหมืองแร่โพแทช แร่ใยหิน แร่ทองคำ และแร่ควอตซ์ ให้ตั้งคณะกรรมการศึกษาในรายละเอียดก่อน ยังไม่อนุมัติเวลานี้ ทั้งนี้ จะแก้ปัญหาผลกระทบกับประชาชน และแผ่นดินไทยอย่างไรต่อไปโดยด่วน

– กระทรวงอุตสาหกรรมได้ตั้งคณะทำงานแก้ไขปัญหาผลกระทบจากการสำรวจและทำเหมืองแร่ทองคำขึ้นตามข้อสั่งการของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติเมื่อวันที่ 9 สิงหาคม 2557 ซึ่งได้มีการประชุมและมีข้อสรุปให้จัดทำนโยบายการสำรวจและทำเหมืองแร่ทองคำเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาเพื่อการแก้ไขปัญหา และเพื่อให้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง

## 21. ในปี พ.ศ. 2558

– กระทรวงอุตสาหกรรมได้จัดทำร่างนโยบายการสำรวจและทำเหมืองแร่ทองคำโดยนำไปรับฟังความคิดเห็นจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและผู้ประกอบการ และประสงค์จะจัดรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนในพื้นที่ที่เกี่ยวข้องในช่วงปลายปี 2558 ก่อนที่จะนำเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากมีประชาชนคัดค้านการจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนต่อร่างนโยบายการสำรวจและทำเหมืองแร่ทองคำ รวมถึงร้องเรียนเกี่ยวกับผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนจากการประกอบกิจการเหมืองแร่ทองคำของบริษัท อัคราฯ กระทรวงอุตสาหกรรมจึงระงับการดำเนินการใด ๆ เกี่ยวกับนโยบายการสำรวจและทำเหมืองแร่ทองคำเอาไว้ก่อน

– เดือนตุลาคม 2558 นายกรัฐมนตรีมีบัญชาให้กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับดิน น้ำ และ โรค โดยจะต้องเร่งดำเนินการและเสนอหนทางแก้ไขให้ได้ข้อยุติโดยเร็วที่สุดซึ่งกระทรวงอุตสาหกรรมได้แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงและแก้ไขปัญหา ข้อขัดแย้ง ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ จากการทำเหมืองแร่ทองคำของบริษัท อัครา ริซอร์สเซส จำกัด (มหาชน) โดยมีผู้แทนของกระทรวงที่เกี่ยวข้องทั้ง 4 กระทรวง และภาคส่วนต่าง ๆ ได้แก่ นักวิชาการ ประชาชน และผู้ประกอบการ ขึ้นมาตรวจสอบข้อเท็จจริงและแก้ไขปัญหาดังกล่าว

## 22. ในปี พ.ศ. 2559

– เดือนเมษายน 2559 กระทรวงที่เกี่ยวข้องทั้ง 4 กระทรวงพบว่าในปัจจุบันยังคงมีปัญหาเรื่องร้องเรียนและข้อขัดแย้งของประชาชนในพื้นที่ แม้จะยังไม่สามารถสรุปได้อย่างชัดเจนว่าปัญหาข้อร้องเรียนและผลกระทบต่าง ๆ เกิดจากการทำเหมืองแร่ทองคำของบริษัท อัคราฯ

หรือไม่ แต่เพื่อประโยชน์ของสังคมและประชาชนเป็นส่วนรวมและแก้ปัญหาความแตกแยกของประชาชนในชุมชน ประกอบกับมีคำสั่งของหัวหน้าคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติเกี่ยวกับเหมืองแร่ทองคำไว้แล้วว่าการดำเนินการจะต้องโปร่งใส ไม่สร้างมลพิษ ประชาชนไม่ต่อต้าน และยังไม่อนุมัติเวลานี้ จึงมีมติร่วมกันให้เสนอรัฐบาลยุติการอนุญาตการสำรวจและทำเหมืองแร่ทองคำ ในกรณีของบริษัท อัคราฯ ให้ต่ออายุใบอนุญาตประกอบโลหกรรมออกไปจนถึงสิ้นปี 2559 และเตรียมการเลิกประกอบกิจการ

– พฤศจิกายน 2559 กระทรวงอุตสาหกรรมเห็นว่า จากการตรวจสอบข้อเท็จจริงของหน่วยงานรวมถึงคณะกรรมการชุดต่าง ๆ ที่ตั้งขึ้น ยังไม่มีข้อสรุปที่ชัดเจนและสามารถบ่งชี้ได้ว่า ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพเกิดจากการทำเหมืองแร่ทองคำของบริษัท อัคราฯ หรือไม่ ทำให้ไม่มีมูลเหตุที่จะให้ดำเนินการได้ตามกฎหมายว่าด้วยแร่ให้สามารถดำเนินการตามกรอบนโยบายตามมติของ 4 กระทรวง จึงเสนอให้ใช้อำนาจตามมาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว

– หัวหน้าคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติออกคำสั่งที่ 72/2559 เรื่อง การแก้ไขปัญหาผลกระทบจากการประกอบกิจการเหมืองแร่ทองคำ ให้ระงับการอนุญาตสิทธิสำรวจและทำเหมืองแร่ทองคำ รวมถึงระงับการประกอบกิจการเหมืองแร่ทองคำ จนกว่าคณะกรรมการนโยบายการบริหารจัดการแร่แห่งชาติ (คนร.) รวมถึงให้กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงสาธารณสุข และกระทรวงวิทยาศาสตร์ ตรวจสอบข้อเท็จจริงและปัญหา พร้อมทั้งเสนอมาตรการและแนวทาง แก้ไขปัญหา การพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน เสนอกรอบนโยบายและแผนยุทธศาสตร์ในการบริหารจัดการทรัพยากรแร่ทองคำให้ คนร. พิจารณาให้ความเห็นชอบและรายงานคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบต่อไป

### **ข้อจำกัดหรือจุดอ่อนของนโยบายการสำรวจและทำเหมืองแร่ทองคำ**

จากการทบทวนข้อมูลต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นพัฒนาการและเหตุการณ์สำคัญที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการสำรวจและทำเหมืองแร่ทองคำของไทย หรืองานศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้อง และนำไปเทียบกับ แนวคิด ทฤษฎี ที่เกี่ยวกับนโยบายการสำรวจและทำเหมืองแร่ทองคำในบทที่ 2 ทำให้สามารถระบุข้อจำกัดหรือจุดอ่อนของนโยบายการสำรวจและทำเหมืองแร่ทองคำในปัจจุบันได้ 3 ด้าน ดังนี้

## 1. ด้านเศรษฐกิจ

1.1. ผลตอบแทนของภาครัฐยังอยู่ในระดับค่อนข้างต่ำ แม้จะมีศักยภาพทรัพยากรแร่ทองคำค่อนข้างสูง สาเหตุส่วนหนึ่งเนื่องจากมีการให้สิทธิประโยชน์ส่งเสริมการลงทุนแก่การประกอบกิจการเหมืองแร่ทองคำ โดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2552, 61) พบว่า การที่บริษัท อัคราฯ ได้รับสิทธิส่งเสริมการลงทุนในรูปการยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลเป็นระยะเวลา 8 ปี ทำให้รัฐสูญเสียรายได้ในรูปภาษีเงินได้นิติบุคคลประมาณ 1,000 ล้านบาท ทั้งนี้ งานศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติข้างต้นยังไม่ได้รวมถึงการสูญเสียที่เกิดจากการยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลรอบที่ 2 ที่บริษัท อัคราฯ ได้รับยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลจากการ โรงประกอบโลหกรรมส่วนขยายเป็นระยะเวลา 8 ปี ซึ่งการที่ผลตอบแทนของภาครัฐยังอยู่ในระดับค่อนข้างต่ำในขณะที่ศักยภาพแร่ทรัพยากรแร่ทองคำอยู่ในระดับค่อนข้างสูง ไม่สอดคล้องกับแนวความคิดด้านการจัดเก็บผลประโยชน์จากการประกอบกิจการเหมืองแร่ที่เหมาะสมซึ่งควรจัดเก็บผลประโยชน์ให้สอดคล้องกับศักยภาพทรัพยากรแร่

1.2. การกระจายผลประโยชน์ไม่เป็นธรรมต่อท้องถิ่นใกล้เคียงที่อาจได้รับผลกระทบ เนื่องจากหลักการแบ่งค่าภาคหลวงแร่ซึ่งกำหนดให้แบ่งค่าภาคหลวงแร่ให้ อบต. หรือเทศบาลในพื้นที่ประทานบัตรร้อยละ 20 ในขณะที่ อบต. หรือเทศบาลอื่นที่อยู่นอกเขตประทานบัตร จะได้รับเงินเฉลี่ยจากส่วนแบ่งค่าภาคหลวงแร่อ้อยละ 10 เท่า ๆ กัน ไม่ว่าจะได้รับผลกระทบหรือไม่ ทำให้อาจไม่เป็นธรรมต่อพื้นที่ใกล้เคียงที่ได้รับผลกระทบ ทั้งนี้ ความเห็นดังกล่าวสอดคล้องกับข้อเสนอของกระทรวงมหาดไทยที่เสนอให้ปรับหลักการจัดสรรผลประโยชน์ให้พื้นที่ใกล้เคียงที่ได้รับผลกระทบได้รับการจัดสรรผลประโยชน์ในอัตราเดียวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีพื้นที่ครอบคลุมพื้นที่ประทานบัตรเพื่อความเป็นธรรมต่อผู้ได้รับผลกระทบและเป็นงบประมาณในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม (กระทรวงมหาดไทย, หนังสือด่วนที่สุด, 2552) ทั้งนี้ เมื่อนำแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับจัดสรรผลประโยชน์ที่เหมาะสมมาพิจารณาพบว่าการจัดสรรผลประโยชน์จากการประกอบกิจการเหมืองแร่ทองคำในปัจจุบันไม่สอดคล้องกับหลักประสิทธิภาพแบบคาลดอร์-ฮิกส์ ซึ่งกำหนดให้จัดสรรผลประโยชน์จากผู้ได้รับผลประโยชน์ให้แก่ผู้เสียประโยชน์หรือผู้ได้รับผลกระทบเพื่อชดเชยความสูญเสีย

1.3. ขาดการเชื่อมโยงตลอดห่วงโซ่อุปทาน เนื่องจากผลผลิตทองคำที่ได้จากการทำเหมืองถูกส่งออกไปทำให้บริสุทธิ์ในต่างประเทศ ทั้ง ๆ ที่มีอุตสาหกรรมต่อเนื่องสามารถถลุงหรือมีกรรมวิธีที่สามารถผลิตโลหะทองคำบริสุทธิ์ภายในประเทศได้ ซึ่งปัจจุบันอุตสาหกรรมเหล่านี้ต้องนำเข้าวัตถุดิบทองคำจากต่างประเทศเป็นจำนวนมากในแต่ละปี ทำให้ประเทศชาติสูญเสียประโยชน์ที่พึงได้รับจากการเพิ่มมูลค่าแร่ทองคำภายในประเทศ ทั้งนี้ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2552, 63) พบว่าการลงทุนดำเนินการสำหรับโรงงานทำทองคำให้บริสุทธิ์ (Refine stage) จะต้องมีกำลังการผลิตประมาณ 9.3 ตันต่อปี จึงจะเกิดความคุ้มทุน อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันประเทศไทยมีโรงงานที่สามารถทำทองคำให้บริสุทธิ์หลายแห่ง เช่น Bangkok Assay Office Co., Ltd. Gold Field Refinery Co., Ltd. SPC Precious Metal Co., Ltd. Umicore Precious Metals (Thailand) Co., Ltd. เป็นต้น ซึ่งโรงงานเหล่านี้มีกำลังการผลิตทองคำบริสุทธิ์ 1 – 2 ตันต่อวัน และสามารถผลิตนำทองคำที่ได้จากการทำเหมืองแร่ภายในประเทศไปผลิตโลหะทองคำบริสุทธิ์เพื่อป้อนให้กับอุตสาหกรรมต่อเนื่องภายในประเทศ เช่น อุตสาหกรรมอัญมณีและเครื่องประดับได้

## 2. ด้านสังคมหรือชุมชน

2.1. การมีส่วนร่วมของชุมชนในการประกอบกิจการเหมืองแร่ทองคำอยู่ในระดับค่อนข้างต่ำ โดยสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (2555 : 6-27) ระบุว่าในปัจจุบันประเทศไทยไม่มีมาตรการทางสังคมและการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนที่บังคับใช้เป็นการเฉพาะในการกำกับควบคุมการทำเหมืองแร่ (มีเฉพาะเหมืองใต้ดิน) สาเหตุอาจเนื่องมาจากการกำกับควบคุมการทำเหมืองแร่และกิจกรรมต่อเนื่องต้องใช้ผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านซึ่งประชาชนโดยทั่วไปไม่มี มีแต่เฉพาะขั้นตอนการขอความเห็นชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งกำหนดให้ผู้ใหญ่บ้านจัดประชุมรับฟังการชี้แจงการดำเนินโครงการทำเหมืองแร่ และขั้นตอนการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมซึ่งกำหนดให้จัดรับฟังความคิดเห็นของประชาชน 2 ครั้งในช่วงเริ่มต้นโครงการและในช่วงเตรียมจัดทำร่างรายงานและมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งทั้ง 2 ขั้นตอนมีขึ้นก่อนการอนุญาตประกอบกิจการเหมืองแร่ ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาการมีส่วนร่วมของชุมชนทั้ง 2 ขั้นตอนข้างต้นกับแนวความคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของชุมชนซึ่งมี 7 ระดับ พบว่า การมีส่วนร่วมของชุมชนในกิจการเหมืองแร่อาจจัดอยู่ในระดับการ

ปรึกษาหารือ (Consultation) หรืออยู่ในระดับที่ 3 จาก 7 ระดับ เนื่องจากมีการเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็นได้ แต่ไม่มีหลักประกันว่าแนวความคิดของประชาชนจะถูกนำเข้าสู่กระบวนการพิจารณาอย่างเหมาะสม และมีผลต่อการตัดสินใจเพียงใด

2.2. ระดับความรับผิดชอบต่อสังคม (CSR) หรือการพัฒนาชุมชนของผู้ประกอบการกิจการเหมืองแร่ทองคำก่อนข้างต่ำ โดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2552, 64) พบว่า กฎหมายไม่ได้บังคับให้ผู้ประกอบการเหมืองแร่ทองคำต้องมีงบประมาณสำหรับดำเนินกิจกรรมร่วมกับชุมชนที่อยู่ในพื้นที่ประทานบัตรและพื้นที่ใกล้เคียงจำนวนเท่าไร ซึ่งในกรณีของการประกอบกิจการเหมืองแร่ทองคำบริเวณจังหวัดพิจิตรมีงบประมาณเพื่อพัฒนาชุมชนคิดเป็นประมาณร้อยละ 0.1 ของมูลค่าทองคำที่ผลิตได้ ในขณะที่ Maxwell Stamp Plc (2015: 26-27) พบว่า เหมืองแร่ทองคำในต่างประเทศมีการใช้จ่ายงบประมาณในการพัฒนาชุมชนประมาณร้อยละ 0.9 ของรายได้จากการขาย ทั้งนี้ ระดับความรับผิดชอบต่อสังคมหรือการพัฒนาชุมชนที่ค่อนข้างต่ำ อาจเป็นสาเหตุหนึ่งที่น่ามาซึ่งการต่อต้านคัดค้านการประกอบกิจการเหมืองแร่

### 3. ด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชน

3.1. ไม่มีการกำหนดระยะห่างระหว่างชุมชนกับเหมืองแร่หรือพื้นที่กันชน (Buffer zone) ที่ชัดเจน แม้ทางผู้ประกอบการเหมืองแร่ทองคำจะมีการปลูกแนวต้นไม้ เพื่อเป็นแนวกันฝุ่น และเสียง แต่อาจไม่สามารถป้องกันผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นได้อย่างเหมาะสม เนื่องจากผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นจากการประกอบกิจการเหมืองแร่ทองคำมีความเป็นไปได้หลายรูปแบบ เช่น ฝุ่น เสียง แรงสั่นสะเทือน การปนเปื้อนน้ำ การปนเปื้อนดิน การปนเปื้อนพืชผัก ฯลฯ

3.2. ไม่มีการทำฐานข้อมูลพื้นฐาน (Baseline data) ด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนก่อนการประกอบกิจการเหมืองแร่ ทั้งนี้ การไม่มีข้อมูลพื้นฐานก่อนทำเหมืองแร่ทองคำ ทำให้การตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับผลกระทบจากการประกอบกิจการเหมืองแร่ทองคำมีความยุ่งยากซับซ้อน และใช้ระยะเวลาในการดำเนินการค่อนข้างมาก จะเห็นได้จากในปัจจุบันยังไม่มีหน่วยงานใดสามารถสรุปได้อย่างชัดเจนว่าการประกอบกิจการเหมืองแร่ทองคำก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนตามที่มีการร้องเรียน

3.3. ไม่มีหลักประกันการฟื้นฟูพื้นที่การทำเหมืองที่ชัดเจน โดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2552, 61) พบว่า ปัจจุบันมาตรการฟื้นฟูพื้นที่และสิ่งแวดล้อมที่กำหนดไว้ในประธานบัตรและรายงาน EIA เป็นเพียงแนวทางการฟื้นฟูพื้นที่รายปี ยังไม่มีมาตรการหรือแผนปฏิบัติการหรือกฎหมายที่บังคับใช้ในเรื่องการฟื้นฟูพื้นที่หลังการปิดเหมืองให้กลับมาใช้ประโยชน์ในเชิงเศรษฐกิจที่ชัดเจน

## สรุป

ประเทศไทยเป็นหนึ่งในประเทศที่มีศักยภาพทางแหล่งแร่ทองคำ โดยพบแร่ทองคำกระจายอยู่หลายพื้นที่ของประเทศ ในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา ประเทศไทยมีการผลิตทองคำประมาณ 3-5 ตันต่อปี โดยผลผลิตทองคำที่ได้จากการทำเหมืองถูกส่งออกไปขายในต่างประเทศ ในขณะที่มีการนำเข้าทองคำจากต่างประเทศเป็นจำนวนมาก

ถึงแม้ว่าผลการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่การประกอบกิจการเหมืองแร่ทองคำจะมีผลค่อนข้างดี แต่การประกอบกิจการเหมืองแร่ทองคำในประเทศไทยเป็นหนึ่งในกิจการที่ถูกสังคมพิจารณาว่ามีปัญหาค่อนข้างมาก ทั้งด้านผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม สุขภาพของประชาชน และผลกระทบด้านอื่น ๆ แต่ปัจจุบันยังไม่มีข้อพิสูจน์ที่แน่ชัดเกี่ยวกับสาเหตุของผลกระทบดังกล่าว

ทั้งนี้ จากวิเคราะห์พัฒนาการและเหตุการณ์สำคัญที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการสำรวจและทำเหมืองแร่ทองคำ จะเห็นได้ว่านโยบายการสำรวจและทำเหมืองแร่ทองคำมีการเปลี่ยนแปลงไปในแต่ละช่วงเวลา โดยในช่วงแรกภาครัฐมีนโยบายการสำรวจและทำเหมืองแร่ทองคำโดยมุ่งเน้นการพัฒนาเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจเป็นหลัก ไม่ว่าจะเป็นการเชิญชวนให้นักลงทุนยื่นคำขอสิทธิสำรวจและทำเหมืองแร่ทองคำในพื้นที่เพื่อการพัฒนาเหมืองแร่ทองคำเป็นโครงการใหญ่ การปรับลดอัตราค่าภาคหลวงแร่ทองคำเพื่อจูงใจให้มีการลงทุน การให้สิทธิพิเศษเพื่อส่งเสริมการลงทุนทำเหมืองแร่ทองคำ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม นโยบายการสำรวจและทำเหมืองแร่ทองคำมีการเปลี่ยนแปลงไปตามสภาพเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งลดเป้าหมายทางเศรษฐกิจลงและให้ความสำคัญกับประเด็นทางด้านสิ่งแวดล้อมและชุมชนมากยิ่งขึ้น ส่งผลให้ภาคส่วนต่าง ๆ ทั้งนักวิชาการ องค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (NGO) และภาคประชาชน มี



ส่วนร่วมและมีบทบาทในการกำหนดนโยบายบริหารจัดการการสำรวจและทำเหมืองแร่ทองคำมากขึ้น

ถึงแม้ว่านโยบายการสำรวจและทำเหมืองแร่ทองคำจะมีพัฒนาการมาเป็นลำดับ แต่อย่างไรก็ตาม นโยบายการสำรวจและทำเหมืองแร่ทองคำที่ใช้อยู่ในปัจจุบันยังมีข้อจำกัดหรือจุดอ่อนหลายประการ ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคมหรือชุมชน รวมถึงสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชน ดังนั้น ภาครัฐจึงจำเป็นต้องมีการปรับปรุงนโยบายการสำรวจและทำเหมืองแร่ทองคำให้เหมาะสม เพื่อที่จะใช้เป็นแนวนโยบายในการบริหารจัดการการสำรวจและทำเหมืองแร่ทองคำในอนาคต

## บทที่ 4

### แนวทางการบริหารจัดการการทำเหมืองแร่ทองคำ

จากการทบทวนแนวคิด ทฤษฎี วรรณกรรมปริทัศน์ รวมถึงการวิเคราะห์สภาพปัญหา และนโยบายการสำรวจและทำเหมืองแร่ทองคำทำให้พบว่า นโยบายการสำรวจและทำเหมืองแร่ทองคำของไทยในปัจจุบันยังมีข้อจำกัดและจุดอ่อนที่สามารถปรับปรุงให้มีความเหมาะสมมากยิ่งขึ้นได้หลายประการ

ในบทนี้จะนำเสนอข้อเสนอแนะเพื่อปรับปรุงนโยบายการสำรวจและทำเหมืองแร่ทองคำเพื่อใช้เป็นแนวทางการบริหารจัดการอุตสาหกรรมเหมืองแร่ทองคำของไทยในอนาคต โดยข้อเสนอแนะสามารถแบ่งออกเป็น 3 ด้าน ดังนี้

#### การปรับปรุงแนวทางการบริหารจัดการด้านเศรษฐกิจ

นโยบายการสำรวจและทำเหมืองแร่ทองคำของไทยในปัจจุบันมีข้อจำกัดหรือจุดอ่อนทางด้านเศรษฐกิจหลายประการ เช่น ผลตอบแทนของภาครัฐอยู่ในระดับต่ำ การกระจายผลประโยชน์แก่ท้องถิ่นยังไม่เป็นธรรม ขาดการเชื่อมโยงตลอดห่วงโซ่อุปทาน เป็นต้น ดังนั้น เพื่อให้ไทยมีนโยบายการสำรวจและทำเหมืองแร่ทองคำที่มีความเหมาะสมทางเศรษฐกิจมากยิ่งขึ้น ในหัวข้อนี้จะนำเสนอข้อเสนอแนะการปรับปรุงแนวทางการบริหารจัดการอุตสาหกรรมเหมืองแร่ทองคำด้านเศรษฐกิจ ซึ่งสามารถแบ่งออกเป็น 5 ข้อ ดังนี้

##### 1. การยกเลิกการส่งเสริมการลงทุนสำหรับกิจการเหมืองแร่ทองคำ

ในอดีตภาครัฐมีนโยบายมุ่งเน้นให้เกิดการพัฒนาอุตสาหกรรมเหมืองแร่ จึงให้การส่งเสริมการลงทุนสำหรับกิจการเหมืองแร่ทองคำ โดยการให้สิทธิประโยชน์ในรูปแบบต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการงดเว้นหรือลดหย่อนการเก็บภาษีเงินได้นิติบุคคล ซึ่งมาตรการดังกล่าวมีประสิทธิผลในแง่ของการจูงใจให้เกิดการลงทุนประกอบกิจการเหมืองแร่ทองคำ อย่างไรก็ตาม ในอีกด้านหนึ่งมาตรการส่งเสริมการลงทุนดังกล่าวทำให้สัดส่วนผลประโยชน์ที่ภาครัฐได้รับจากการ

ประกอบกิจการเหมืองแร่ทองคำลดลง

ในปัจจุบันภาครัฐมีนโยบายส่งเสริมการลงทุนเพื่อพัฒนาความสามารถในการแข่งขันของประเทศ โดยการส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาการสร้างนวัตกรรม การสร้างมูลค่าเพิ่ม รวมถึงส่งเสริมกิจการที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม (นโยบายส่งเสริมการลงทุน 7 ปี (พ.ศ. 2558-2564), ออนไลน์, 2560) ดังนั้น จึงเสนอให้ยกเลิกการส่งเสริมการลงทุนสำหรับกิจการเหมืองแร่ทองคำ แต่ให้การส่งเสริมการลงทุนกิจการต่อเนื่องจากการทำเหมืองแร่ทองคำ เช่น การผลิตโลหะทองคำบริสุทธิ์ เพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มที่จะเกิดจากการประกอบกิจการเหมืองแร่ทองคำภายในประเทศ ทั้งนี้ การยกเลิกการส่งเสริมการลงทุนสำหรับกิจการเหมืองแร่ทองคำจะทำให้ภาครัฐได้รับผลประโยชน์ตอบแทนจากการประกอบกิจการเหมืองแร่ทองคำเพิ่มขึ้น

## 2. การประมุขสิทธิสำรวจและทำเหมืองแร่ทองคำ

การให้อนุญาตประกอบกิจการเหมืองแร่ของไทยโดยทั่วไปมีลักษณะที่เรียกว่ามาก่อน ได้ก่อน (First come, first served) ซึ่งผู้ขอประทานบัตรจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบที่ครบถ้วนก่อนจึงจะได้รับประทานบัตรไป โดยวิธีการนี้มักใช้กับการจัดสรรทรัพยากรที่มีความต้องการไม่มากนัก (การประเมินมูลค่าที่ดินความถี่ 3G ของประเทศไทย, ออนไลน์, 2560)

ในปัจจุบันความต้องการสำรวจและทำเหมืองแร่ทองคำในประเทศไทยมีค่อนข้างมาก จะเห็นจะได้จากจำนวนคำขออาชญาบัตรพิเศษสำรวจแร่ทองคำ อีกทั้งภาครัฐมีข้อมูลพื้นที่ที่มีศักยภาพแร่ทองคำในระดับหนึ่ง ดังนั้น จึงเสนอให้มีการประมุขสิทธิสำรวจและทำเหมืองแร่ทองคำได้ในพื้นที่ที่ภาครัฐได้สำรวจและพบว่ามีศักยภาพทรัพยากรแร่ทองคำ เพื่อเป็นทางเลือกสำหรับภาครัฐในการจัดสรรสัมปทานหรือประทานบัตรทำเหมืองแร่ทองคำ นอกจากนี้ การประมุขอาจจะช่วยให้ภาครัฐได้รับผลประโยชน์ตอบแทนจากการอนุญาตประกอบกิจการเหมืองแร่ทองคำมากขึ้น

ทั้งนี้ การประมุขสิทธิการสำรวจและทำเหมืองแร่ทองคำจะต้องมีการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรม

### 3. การปรับปรุงการจัดการเก็บผลประโยชน์ตอบแทนแก่รัฐและท้องถิ่น

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า ในอดีตภาครัฐมุ่งเน้นให้เกิดการลงทุนพัฒนาอุตสาหกรรมเหมืองแร่ทองคำ จึงให้สิทธิประโยชน์แก่ในลงทุนในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อจูงใจให้เกิดการลงทุนทำเหมืองแร่ทองคำ ดังนั้น อัตราผลประโยชน์ที่ภาครัฐเรียกเก็บจากการประกอบกิจการเหมืองแร่ทองคำในอดีตจึงอยู่ในระดับที่ไม่มากนัก

ในปัจจุบันเมื่อสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมเปลี่ยนแปลงไป เป้าหมายของภาครัฐมิได้อยู่ที่การส่งเสริมให้เกิดการลงทุนทำเหมืองแร่ทองคำดังเช่นในอดีต ดังนั้น จึงเสนอให้มีการทบทวนและปรับปรุงการจัดการเก็บผลประโยชน์ตอบแทนแก่ภาครัฐและท้องถิ่นให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบันมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะในส่วนของผลประโยชน์พิเศษเพื่อประโยชน์แก่รัฐ รวมถึงการตั้งกองทุนเพื่อพัฒนาหมู่บ้านรอบพื้นที่เหมืองแร่ด้วย อย่างไรก็ตาม สำหรับอัตราค่าภาคหลวงแร่เห็นว่ายังไม่มีความจำเป็นที่จะต้องปรับปรุงใหม่ เนื่องจากได้มีการปรับอัตราค่าภาคหลวงแร่ทองคำจากอัตราคงที่ที่ระดับร้อยละ 2.5 มาเป็นอัตราก้าวหน้าตามราคาทองคำ ทำให้ในปัจจุบันอัตราค่าภาคหลวงแร่ทองคำของไทยอยู่ในระดับที่สูงเมื่อเทียบกับต่างประเทศอยู่แล้ว

### 4. การจัดสรรผลประโยชน์ให้แก่ท้องถิ่นที่อยู่บริเวณใกล้เคียง

จากการทบทวนวรรณกรรมปริทัศน์พบว่า มีเอกสารหลายชิ้นที่เห็นสอดคล้องกันว่า ในปัจจุบันการจัดสรรผลประโยชน์จากการประกอบกิจการเหมืองแร่ทองคำให้แก่ท้องถิ่นยังไม่มีความเป็นธรรม เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ใกล้เคียงพื้นที่ประกอบกิจการเหมืองแร่ทองคำได้รับการจัดสรรผลประโยชน์เฉพาะในรูปแบบของค่าภาคหลวงแร่เท่านั้น นอกจากนี้ค่าภาคหลวงแร่ที่ได้รับการจัดสรรยังมีอัตราที่ต่ำกว่าท้องถิ่นที่เป็นพื้นที่ตั้งของประทานบัตรเหมืองแร่ทองคำค่อนข้างมาก

ดังนั้น เพื่อให้การจัดสรรผลประโยชน์จากการประกอบกิจการเหมืองแร่ทองคำเป็นไปตามหลักประสิทธิภาพแบบคาลดอร์-ฮิกส์ ซึ่งกำหนดให้จัดสรรผลประโยชน์ให้แก่ผู้เสียประโยชน์หรือผู้ได้รับผลกระทบเพื่อชดเชยความสูญเสียที่เกิดขึ้นอย่างเหมาะสม จึงเสนอให้มีการจัดสรรผลประโยชน์ในรูปแบบของผลประโยชน์พิเศษเพื่อประโยชน์แก่รัฐให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ติดกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นที่ตั้งของประทานบัตรเหมืองแร่ทองคำด้วย

ทั้งนี้ เพื่อให้ผลประโยชน์ถูกกระจายไปยังประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากการประกอบกิจการเหมืองแร่ทองคำอย่างแท้จริง สมควรกำหนดวัตถุประสงค์ของการใช้งบประมาณที่ท้องถิ่นได้รับการจัดสรรด้วย เช่น ใช้ในการฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

### 5. การห้ามส่งออกทองคำที่ได้จากการทำเหมืองแร่

ในปัจจุบันผลผลิตทองคำที่ได้จากการทำเหมืองแร่ภายในประเทศถูกส่งออกไปทำให้เป็นทองคำบริสุทธิ์ในต่างประเทศ ทั้ง ๆ ที่ประเทศไทยความต้องการใช้ทองคำบริสุทธิ์จำนวนมาก โดยมีการนำเข้าสูงถึง 200 – 300 ตันต่อปี

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

ทั้งนี้ การห้ามส่งออกสินค้าถือเป็นมาตรการจำกัดการส่งออกตามกรอบความตกลงว่าด้วยการค้าเสรีระหว่างประเทศ ซึ่งโดยทั่วไปไม่สามารถดำเนินการได้ อย่างไรก็ตาม การจำกัดการส่งออกทองคำและเงินสามารถดำเนินการได้เนื่องจากเข้าข่ายข้อยกเว้นทั่วไปในกรอบความตกลงว่าด้วยการค้าเสรีระหว่างประเทศ

ตารางที่ 4 - 1 ข้อเสนอแนะการปรับปรุงแนวทางการบริหารจัดการด้านเศรษฐกิจ

ข้อจำกัด/ จุดอ่อน	แนวคิด ทฤษฎี และ วรรณกรรมปริทัศน์	ข้อเสนอ/ หมายเหตุ
1. ผลตอบแทน ของภาครัฐ และท้องถิ่นอยู่ ในระดับต่ำ	รัฐควรจัดเก็บ ผลประโยชน์ให้ เหมาะสม สอดคล้องกับ ศักยภาพทรัพยากรแร่	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ยกเลิกการให้สิทธิประโยชน์ส่งเสริมการลงทุน เหมืองแร่ทองคำ</li> <li>- ปรับปรุงอัตราผลประโยชน์ที่จัดเก็บจากการ ประกอบกิจการเหมืองแร่ทองคำ โดยเฉพาะ ผลประโยชน์พิเศษเพื่อประโยชน์แก่รัฐและท้องถิ่น</li> <li>- อัตราค่าภาคหลวงแร่ทองคำมีความเหมาะสมอยู่แล้ว</li> <li>- การประมูลสิทธิการสำรวจและทำเหมืองแร่ทองคำ ในพื้นที่ที่รัฐสำรวจพบว่ามีศักยภาพ โดยการประมูล จะต้องมีการแข่งขันและเป็นธรรม</li> </ul>
2. การกระจาย ผลประโยชน์ ไม่เป็นธรรม	การจัดสรรผลประโยชน์ ตามหลักประสิทธิภาพ แบบคาลดอร์-ฮิกส์ กำหนดให้จัดสรร ผลประโยชน์จากผู้ได้รับ ประโยชน์ให้แก่ผู้ได้รับ ผลกระทบหรือผู้เสีย ประโยชน์ เพื่อให้ สวัสดิการของทุกฝ่ายไม่ ลดลง	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การปรับเพิ่มผลประโยชน์จากการทำเหมืองแร่ ทองคำที่จัดสรรให้แก่ อปท. ที่ตั้งอยู่ติดกับ อปท. ใน พื้นที่ประทานบัตร</li> <li>- กำหนดวัตถุประสงค์ของการใช้งบประมาณที่ ท้องถิ่นได้รับการจัดสรร เช่น ใช้ในการฟื้นฟู สิ่งแวดล้อม เป็นต้น</li> </ul>
3. ขาดความ เชื่อมโยงตลอด ห่วงโซ่อุปทาน	การเชื่อมโยงไปข้างหน้า (Forward linkage) หรือ ผลประโยชน์ที่เกิดจาก การนำแร่ที่ผลิตได้ไปใช้ ในอุตสาหกรรมต่อเนื่อง ภายในประเทศ	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ห้ามมิให้มีการส่งออกทองคำที่ได้จากการทำเหมือง แร่ภายในประเทศ</li> <li>- การห้ามส่งออกทองคำสามารถดำเนินการได้โดยไม่ ขัดต่อข้อตกลงการค้าเสรี</li> <li>- ให้สิทธิประโยชน์ส่งเสริมการลงทุนอุตสาหกรรม ต่อเนื่องจากการทำเหมืองแร่ทองคำ</li> </ul>

## การปรับปรุงแนวทางการบริหารจัดการด้านสังคมและชุมชน

นโยบายการสำรวจและทำเหมืองแร่ทองคำของไทยในปัจจุบันมีข้อจำกัดหรือจุดอ่อนทางด้านสังคมและชุมชนบางประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีส่วนร่วมของชุมชนและควมรับผิดชอบต่อสังคมของผู้ประกอบกิจการเหมืองแร่ทองคำอยู่ในระดับค่อนข้างต่ำ ดังนั้น เพื่อให้ นโยบายการสำรวจและทำเหมืองแร่ทองคำของไทยมีความเหมาะสมทางสังคมและชุมชนมากยิ่งขึ้น ในหัวข้อนี้จะนำเสนอข้อเสนอแนะการปรับปรุงแนวทางการบริหารจัดการอุตสาหกรรมเหมืองแร่ทองคำด้านสังคมและชุมชน 3 ประการ ดังนี้

### 1. การยกระดับการมีส่วนร่วมของชุมชนในการบริหารจัดการเหมืองแร่ทองคำ

ในอดีตชุมชนหรือประชาชนที่อาศัยอยู่บริเวณใกล้เคียงกับพื้นที่ประกอบกิจการเหมืองแร่ทองคำมีบทบาทหรือมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการเหมืองแร่ทองคำค่อนข้างน้อย โดยจะมีส่วนร่วมเฉพาะในช่วงก่อนการอนุญาตประกอบกิจการเหมืองแร่ทองคำเท่านั้น นอกจากนี้พบว่า การมีส่วนร่วมของชุมชนดังกล่าวอยู่ในระดับการปรึกษาหารือ (Consultation) หรือระดับที่ 3 จากทั้งหมด 7 ระดับเท่านั้น เนื่องจากแม้จะมีการเปิดโอกาสให้ชุมชนแสดงความคิดเห็นได้ แต่ไม่มีหลักประกันว่าแนวคิดของชุมชนจะถูกนำไปสู่กระบวนการพิจารณาอย่างเหมาะสมและมีผลต่อการตัดสินใจเพียงใด

ดังนั้น เพื่อให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการเหมืองแร่ทองคำเพิ่มขึ้น เสนอให้เพิ่มโอกาสและระดับการมีส่วนร่วมของชุมชนในการบริหารจัดการอุตสาหกรรมเหมืองแร่ทองคำ โดยในช่วงก่อนการอนุญาตประกอบกิจการเหมืองแร่ทองคำ นอกจากจะจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของชุมชนแล้ว ในกรณีที่ประชาชนในชุมชนไม่เห็นด้วยกับการทำเหมืองแร่ทองคำ ให้มีการทำประชามติของประชาชนในพื้นที่อีกด้วย ทั้งนี้ จากแนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของชุมชนพบว่า การลงประชามติ ถือเป็น การมีส่วนร่วมในระดับการควบคุมโดยประชาชน (Citizen control) ซึ่งเป็นระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนที่สูงที่สุด

นอกจากนี้ เสนอให้เปิดโอกาสให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมบริหารจัดการอุตสาหกรรมเหมืองแร่ทองคำในช่วงระหว่างการประกอบกิจการด้วย โดยให้มีตัวแทนของชุมชน

ผู้ประกอบการ หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง และผู้ทรงคุณวุฒิด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ ร่วมเป็น คณะกรรมการควบคุมเฝ้าระวังผลกระทบจากการทำเหมืองแร่ทองคำ ซึ่งการมีส่วนร่วมของ ประชาชนในลักษณะนี้ ถือเป็นความร่วมมือในระดับการร่วมตัดสินใจและร่วมติดตามตรวจสอบ (Delegated power) ซึ่งเป็นระดับการมีส่วนร่วมในระดับสูง คือ ระดับที่ 6 จาก 7 ระดับ

## 2. การยกระดับมาตรฐานความรับผิดชอบต่อสังคมของผู้ประกอบการ

ในปัจจุบันผู้ประกอบการเหมืองแร่นอกจากจะต้องได้รับการอนุญาตอย่างเป็นทางการจากภาครัฐแล้ว ผู้ประกอบการจะต้องได้รับความเห็นชอบให้ประกอบกิจการจากชุมชน หรือ Social license to operate อีกด้วย ทั้งนี้ จากการทบทวนวรรณกรรมปริทัศน์พบว่า ความ รับผิดชอบต่อสังคมการประกอบกิจการเหมืองแร่ทองคำเมื่อพิจารณาจากงบประมาณด้านการ พัฒนาชุมชนอยู่ในระดับค่อนข้างน้อยเมื่อเทียบกับการประกอบกิจการเหมืองแร่ทองคำใน ต่างประเทศ ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่ผู้ประกอบการเหมืองแร่ทองคำจะต้องมีความรับผิดชอบต่อ สังคมจากการประกอบกิจการ (CSR) เนื่องจากจะช่วยลดปัญหาความขัดแย้งและทำให้การประกอบ กิจการเหมืองแร่ทองคำสามารถอยู่ร่วมกับชุมชนได้อย่างยั่งยืน

นับตั้งแต่ปี 2553 กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ได้กำหนดมาตรฐาน ความรับผิดชอบต่อสังคมของผู้ประกอบการอุตสาหกรรมแร่ (CSR-DPIM) ซึ่งสอดคล้องตาม มาตรฐานสากล ISO 26000 ครอบคลุมแนวปฏิบัติ 7 หัวข้อหลักด้วยกัน คือ การกำกับดูแลองค์กร สิทธิมนุษยชน การปฏิบัติด้านแรงงาน สิ่งแวดล้อม การปฏิบัติที่เป็นธรรม ผู้ใช้แร่ และการมีส่วน ร่วมกับสังคมและชุมชน ซึ่งที่ผ่านมาผู้ประกอบการเหมืองแร่ทองคำยังไม่เคยผ่านการทวนสอบตาม เกณฑ์มาตรฐานดังกล่าว ดังนั้น จึงเสนอให้ยกระดับมาตรฐานความรับผิดชอบต่อสังคมของ ผู้ประกอบการเหมืองแร่ทองคำ โดยกำหนดให้ผู้ประกอบการเหมืองแร่ทองคำจะต้องปฏิบัติตาม มาตรฐานความรับผิดชอบต่อสังคมตลอดระยะเวลาดำเนินโครงการ โดยต้องผ่านการทวนสอบ มาตรฐาน CSR-DPIM ด้วย



### 3. การตั้งกองทุนเพื่อพัฒนาหมู่บ้านรอบพื้นที่เหมืองแร่

ถึงแม้ที่ผ่านมาจะมีการจัดสรรผลประโยชน์จากการประกอบกิจการเหมืองแร่ทองคำให้แก่ท้องถิ่น แต่อย่างไรก็ตาม ผลประโยชน์ดังกล่าวอาจถูกนำไปใช้ในรูปแบบอื่นและไม่ตกถึงมือประชาชนในชุมชนบริเวณเหมืองแร่ทองคำอย่างแท้จริง ดังนั้น เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว เสนอให้มีการจัดตั้งกองทุนเพื่อพัฒนาหมู่บ้านรอบพื้นที่เหมืองแร่ทองคำ เพื่อพัฒนาอาชีพและชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในชุมชน โดยให้มีตัวแทนจากหมู่บ้านร่วมเป็นคณะกรรมการบริหารจัดการกองทุนร่วมกับหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องด้วย เพื่อให้สามารถบริหารจัดการกองทุนได้สอดคล้องกับความต้องการของชุมชนอย่างแท้จริง

#### ตารางที่ 4 - 2 ข้อเสนอแนะการปรับปรุงแนวทางการบริหารจัดการด้านสังคมและชุมชน

ข้อจำกัด/ จุดอ่อน	แนวคิด ทฤษฎี และ วรรณกรรมปริทัศน์	ข้อเสนอ/ หมายเหตุ
1. ชุมชนมีส่วนร่วม ค่อนข้างน้อย	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ชุมชนมีส่วนร่วมเฉพาะช่วงก่อนการอนุญาต</li> <li>- การมีส่วนร่วมของชุมชนดังกล่าวอยู่ในระดับการปรึกษาหารือ (Consultation) เท่านั้น</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ในช่วงก่อนการอนุญาต หากชุมชนไม่เห็นด้วย ให้มีการทำประชามติของประชาชนในพื้นที่ ซึ่งถือเป็นการมีส่วนร่วมในระดับการควบคุมโดยประชาชน (Citizen control)</li> <li>- ในช่วงระหว่างการประกอบกิจการ ให้มีตัวแทนของชุมชนร่วมเป็นคณะกรรมการควบคุมเฝ้าระวังผลกระทบจากการทำเหมืองแร่ ซึ่งเป็นการมีส่วนร่วมในระดับการร่วมตัดสินใจและร่วมติดตามตรวจสอบ (Delegated power)</li> </ul>
2. CSR อยู่ใน ระดับ ค่อนข้างต่ำ	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ผู้ประกอบการจะต้องได้รับความเห็นชอบให้ประกอบกิจการจากชุมชน หรือ Social license to operate</li> <li>- ระดับ CSR ของเหมืองทองคำของไทยอยู่ในระดับค่อนข้างต่ำเมื่อเทียบกับในต่างประเทศ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การกำหนดให้ผู้ประกอบการเหมืองแร่ทองคำจะต้องผ่านการทวนสอบมาตรฐาน CSR-DPIM</li> <li>- การกำหนดให้มีการจัดตั้งกองทุนเพื่อพัฒนาหมู่บ้านรอบพื้นที่เหมืองแร่ทองคำ เพื่อพัฒนาอาชีพและชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในชุมชน</li> </ul>

## การปรับปรุงแนวทางการบริหารจัดการด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ

ข้อเสนอแนะการปรับปรุงแนวทางการบริหารจัดการอุตสาหกรรมเหมืองแร่ทองคำ ด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ สามารถแบ่งออกเป็น 4 ประการ ดังนี้

### 1. การกำหนดให้มีกองทุนประกันความเสี่ยงด้านสิ่งแวดล้อม และกองทุน ใฝ่ระวังสุขภาพ

ในปัจจุบันประเด็นร้องเรียนที่สำคัญอันสืบเนื่องมาจากการประกอบกิจการเหมืองแร่ทองคำ คือ ประเด็นร้องเรียนเกี่ยวกับผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนจากการประกอบกิจการเหมืองแร่ทองคำ แม้ว่าจะยังไม่ทราบแน่ชัดถึงสาเหตุของผลกระทบดังกล่าว แต่การแก้ไขปัญหาผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนเป็นสิ่งสำคัญที่ภาครัฐจำเป็นต้องดำเนินการแก้ไขปัญหา

ดังนั้น เพื่อให้มีงบประมาณในการใฝ่ระวังและแก้ไขปัญหาด้านผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชนบริเวณใกล้เคียงพื้นที่ประกอบกิจการเหมืองแร่ทองคำในกรณีฉุกเฉิน เสนอให้มีการตั้งกองทุนประกันความเสี่ยงด้านสิ่งแวดล้อม และกองทุนใฝ่ระวังสุขภาพด้วย

### 2. การกำหนดให้มีกองทุน และหลักประกันการฟื้นฟูพื้นที่ที่ชัดเจน

ถึงแม้ว่าในปัจจุบันผู้ประกอบการเหมืองแร่ทองคำจะมีหน้าที่ในการฟื้นฟูพื้นที่ การประกอบกิจการซึ่งเป็นไปตามแผนผังโครงการและเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในการออกประทานบัตร แต่อย่างไรก็ตาม บทลงโทษตามกฎหมายของการไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขอาจไม่มากพอที่จะทำให้ผู้ประกอบการดำเนินการฟื้นฟูพื้นที่ภายหลังสิ้นสุดการประกอบกิจการ และหากผู้ประกอบการไม่ดำเนินการฟื้นฟูพื้นที่ หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องจำเป็นต้องดำเนินการเอง ซึ่งเป็นการสูญเสียงบประมาณของแผ่นดิน และไม่สอดคล้องกับแนวคิดผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pay Principle: PPP)

ดังนั้น เพื่อให้มีหลักประกันการฟื้นฟูพื้นที่และป้องกันผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นแก่ภาครัฐ เสนอให้เพิ่มเติมมาตรการเกี่ยวกับการฟื้นฟูพื้นที่เอาไว้ในแนวนโยบายการสำรวจและทำเหมืองแร่ทองคำอย่างน้อย 2 มาตรการ

ประการแรก กำหนดให้มีกองทุนการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมและฟื้นฟูพื้นที่ เพื่อใช้เป็นงบประมาณในการดำเนินงานฟื้นฟูพื้นที่จากการทำเหมืองแร่ และสภาพแวดล้อมในเขตประทานบัตร ตามที่ได้กำหนดเป็นมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) และเงื่อนไขในการอนุญาต

ประการที่สอง กำหนดให้มีการวางหลักประกันการฟื้นฟูสภาพพื้นที่การทำเหมือง และเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากการทำเหมือง เพื่อเป็นหลักประกันให้ผู้ประกอบการฟื้นฟูพื้นที่ผ่านการทำเหมืองแร่และจัดการสภาพแวดล้อมในเขตประทานบัตรตามที่ได้กำหนดเป็นมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) ได้ครบถ้วน และดูแลสภาพพื้นที่โครงการภายหลังสิ้นสุดการทำเหมืองเป็นระยะเวลาหนึ่งตามความเหมาะสม รวมทั้งเป็นหลักประกันในการเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบ ในกรณีที่เกิดผลกระทบจากการทำเหมืองแร่ด้วย

### 3. การจัดทำข้อมูลพื้นฐานก่อนการทำเหมือง (Baseline data)

ที่ผ่านมา มีหลายหน่วยงานเข้าร่วมดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนจากการประกอบกิจการเหมืองแร่ทองคำ แต่ในปัจจุบันยังไม่ได้ข้อสรุปหรือข้อยุติที่ชัดเจนว่าการประกอบกิจการเหมืองแร่ทองคำเป็นสาเหตุของผลกระทบตามที่ประชาชนร้องเรียนหรือไม่ สาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้ยังไม่สามารถหาข้อสรุปที่ชัดเจนได้เนื่องมาจาก การขาดข้อมูลพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชนก่อนการทำเหมือง ทำให้กระบวนการพิสูจน์ข้อเท็จจริงทางวิทยาศาสตร์เป็นไปได้ยาก และใช้ระยะเวลายาวนาน

ดังนั้น เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาดังกล่าวข้างต้น เสนอให้มีการกำหนดให้ผู้ประกอบการจะต้องจัดทำข้อมูลพื้นฐาน (Baseline data) ทางด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนก่อนการทำเหมือง เพื่อใช้เป็นฐานในการวิเคราะห์เปรียบเทียบผลการติดตามและเฝ้าระวังในช่วงระหว่างการทำเหมืองรวมถึงภายหลังสิ้นสุดการทำเหมือง

### 4. การจัดทำแนวพื้นที่กันชนการทำเหมือง (Buffer zone)

ถึงแม้ว่า พ.ร.บ. แร่ พ.ศ. 2510 ที่มีผลบังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน มีการกำหนดระยะห่างจากทางหลวงหรือทางน้ำสาธารณะ แต่ยังไม่มีการกำหนดแนวพื้นที่กันชนการทำเหมือง (Buffer zone) ทำให้เหมืองแร่ทองคำบางแห่งมีพื้นที่ตั้งที่อยู่ใกล้ชุมชนค่อนข้างมาก แม้ว่าผู้ประกอบการเหมืองแร่จะมี

การปลูกต้นไม้เป็นแนวกันชนเพื่อลดผลกระทบแต่ไม่ได้ช่วยแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศระหว่างเมืองกับชุมชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ดังนั้น เพื่อเป็นการป้องกันผลกระทบที่อาจจะเกิดจากการประกอบกิจการเหมืองแร่ทองคำต่อชุมชนบริเวณใกล้เคียง สมควรกำหนดให้มีการจัดทำ Buffer zone ระหว่างเมืองกับชุมชน ตามหลักเกณฑ์ที่ราชการกำหนด

#### ตารางที่ 4 - 3 ข้อเสนอแนะการปรับปรุงแนวทางการบริหารจัดการด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ

ข้อจำกัด/ จุดอ่อน	แนวคิด ทฤษฎี และ วรรณกรรมปริทัศน์	ข้อเสนอ/ หมายเหตุ
1. มีข้อจำกัดด้านงบประมาณในปัญหากรณีฉุกเฉิน	การแก้ไขปัญหาผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนเป็นสิ่งสำคัญที่ภาครัฐจำเป็นต้องดำเนินการแก้ไขปัญหาค่าใช้จ่ายซึ่งมีงบประมาณเป็นข้อจำกัดในการดำเนินการดังกล่าว	<ul style="list-style-type: none"> <li>- กำหนดให้มีการตั้งกองทุนประกันความเสี่ยงด้านสิ่งแวดล้อม</li> <li>- กำหนดให้มีการตั้งกองทุนเฝ้าระวังสุขภาพ</li> </ul>
2. หลักประกันการฟื้นฟูไม่เพียงพอ	<ul style="list-style-type: none"> <li>- บทลงโทษตามกฎหมายของการไม่ฟื้นฟูพื้นที่อาจไม่เพียงพอที่จะทำให้ผู้ประกอบการดำเนินการ</li> <li>- หากหน่วยงานภาครัฐดำเนินการฟื้นฟูพื้นที่ที่จะเป็นการสูญเสียงบประมาณของแผ่นดิน และไม่สอดคล้องกับแนวคิดผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pay Principle: PPP)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- กำหนดให้มีการลงทุนการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมและฟื้นฟูพื้นที่</li> <li>- กำหนดให้มีการวางหลักประกันการฟื้นฟูสภาพพื้นที่การทำเหมืองและเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากการทำเหมือง</li> </ul>
3. ไม่มีข้อมูล Baseline data ก่อนการทำเหมือง	การไม่มี Baseline data ด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนก่อนการทำเหมือง ทำให้การตรวจสอบข้อเท็จจริงเป็นไปได้ยาก และใช้เวลานาน	กำหนดให้มีการจัดทำ Baseline data ด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนก่อนการทำเหมือง
4. ไม่มี Buffer zone ระหว่างเมืองกับชุมชน	การประกอบกิจการเหมืองแร่ทองคำอาจก่อให้เกิดผลกระทบในหลายรูปแบบ เช่น อากาศ น้ำ เสียง แรงสั่นสะเทือน เป็นต้น ซึ่งการปลูกต้นไม้เป็นแนวกันชน อาจไม่สามารถป้องกันผลกระทบได้อย่างเหมาะสม	กำหนดให้มีการจัดทำ Buffer zone ระหว่างเมืองกับชุมชน

## สรุป

ข้อเสนอแนะแนวทางการบริหารจัดการการทำเหมืองแร่ทองคำ แบ่งออกเป็น 3 ด้านหลัก ดังนี้

1. ข้อเสนอแนะการปรับปรุงแนวทางการบริหารจัดการด้านเศรษฐกิจ แบ่งออกเป็น 5 มาตรการสำคัญ ได้แก่ การยกเลิกการส่งเสริมการลงทุนสำหรับกิจการเหมืองแร่ทองคำ การเปิดประมูลสิทธิสำรวจและทำเหมืองแร่ทองคำ การปรับปรุงการจัดเก็บผลประโยชน์ตอบแทนแก่รัฐและท้องถิ่น เพื่อเพิ่มสัดส่วนผลประโยชน์ตอบแทนแก่รัฐและท้องถิ่น การจัดสรรผลประโยชน์ให้ท้องถิ่นใกล้เคียง เพื่อแก้ปัญหาความไม่เป็นธรรมในการจัดสรรผลประโยชน์แก่ท้องถิ่น และการห้ามส่งออกทองคำที่ได้จากการทำเหมือง เพื่อให้เกิดการพัฒนาอุตสาหกรรมเหมืองแร่ทองคำตลอดห่วงโซ่มูลค่า

2. ข้อเสนอแนะการปรับปรุงแนวทางการบริหารจัดการด้านสังคมและชุมชน มี 3 มาตรการสำคัญ ได้แก่ การยกระดับการมีส่วนร่วมของชุมชน โดยการเปิดโอกาสให้มีการทำประชาคมของชุมชนก่อนการทำเหมือง และให้ชุมชนมีส่วนร่วมตรวจสอบและกำกับดูแลการทำเหมืองในรูปแบบของคณะกรรมการควบคุมเฝ้าระวังผลกระทบจากการทำเหมือง มาตรการยกระดับมาตรฐานความรับผิดชอบต่อสังคม (CSR) ของผู้ประกอบการ รวมถึงการตั้งกองทุนเพื่อพัฒนาหมู่บ้านรอบเหมืองแร่ เพื่อให้ผลประโยชน์ตกถึงมือของประชาชนในชุมชนและทำให้สามารถบริหารจัดการผลประโยชน์ให้สอดคล้องกับความต้องการของชุมชนอย่างแท้จริง

3. ข้อเสนอแนะการปรับปรุงแนวทางการบริหารจัดการด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ แบ่งออกเป็น 4 มาตรการหลัก ได้แก่ การกำหนดให้มีการทำ Buffer zone ระหว่างเหมืองและชุมชน การกำหนดให้มีการทำ Baseline data ด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนก่อนการทำเหมือง เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาความขัดแย้งและผลกระทบที่อาจเกิดจากการทำเหมือง การกำหนดให้มีกองทุนประกันความเสี่ยงด้านสิ่งแวดล้อม กองทุนเฝ้าระวังสุขภาพ เพื่อให้มีงบประมาณในการแก้ไขปัญหาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพในกรณีฉุกเฉิน การกำหนดให้มีกองทุนการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมและฟื้นฟูพื้นที่ เพื่อใช้เป็นงบประมาณในการฟื้นฟูพื้นที่ตามมาตรการ EIA รวมถึงการวางหลักประกันการฟื้นฟูสภาพพื้นที่และเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบ เพื่อให้รัฐมีหลักประกันเพื่อใช้ในการดำเนินการแก้ไขปัญหากรณีผู้ประกอบการไม่ฟื้นฟูพื้นที่หรือเยียวยาผลกระทบที่เกิดจากการทำเหมือง

## บทที่ 5

### สรุปและข้อเสนอแนะ

#### สรุป

ประเทศไทยเป็นหนึ่งในประเทศที่มีศักยภาพด้านทรัพยากรแร่ทองคำค่อนข้างมาก และมีการดำเนินการสำรวจและทำเหมืองแร่ทองคำมาเป็นเวลานานแล้ว นโยบายการสำรวจและ การทำเหมืองแร่ทองคำมีการเปลี่ยนแปลงไปตามสภาพเศรษฐกิจและสังคมในแต่ละช่วงเวลา โดย ในอดีตรัฐมุ่งเน้นให้เกิดการพัฒนาอุตสาหกรรมเหมืองแร่ทองคำโดยคำนึงถึงประโยชน์ด้าน เศรษฐกิจเป็นหลัก จึงมีการส่งเสริมการลงทุนและออกมาตรการต่าง ๆ เพื่อจูงใจให้มีการลงทุนทำ เหมืองแร่ทองคำภายในประเทศ ต่อมาเมื่อสภาพเศรษฐกิจและสังคมเปลี่ยนแปลงไป นโยบายการ สำรวจและทำเหมืองแร่ทองคำเริ่มให้ความสำคัญกับประเด็นด้านสังคมและสิ่งแวดล้อมมากยิ่งขึ้น

จากการทบทวนแนวคิด ทฤษฎี วรรณกรรมปริทัศน์ รวมถึงการศึกษาพัฒนาการ และเหตุการณ์สำคัญที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการสำรวจและทำเหมืองแร่ทองคำของไทยพบข้อจำกัด และจุดอ่อนหลายประการ ดังนั้น ในการศึกษาครั้งนี้จึงนำเสนอข้อเสนอแนะเพื่อปรับปรุงแนวทางการ บริหารจัดการอุตสาหกรรมเหมืองแร่ทองคำ โดยแบ่งออกเป็น 3 ด้านหลัก ดังนี้

1. ข้อเสนอแนะการปรับปรุงแนวทางการบริหารจัดการด้านเศรษฐกิจ ซึ่งแบ่ง ออกเป็น 5 มาตรการสำคัญ ได้แก่ การยกเลิกการส่งเสริมการลงทุนสำหรับกิจการเหมืองแร่ทองคำ การเปิดประมูลสิทธิสำรวจและทำเหมืองแร่ทองคำ การปรับปรุงการจัดเก็บผลประโยชน์ตอบแทน แก่รัฐและท้องถิ่นเพื่อเพิ่มสัดส่วนผลประโยชน์ตอบแทนแก่รัฐและท้องถิ่น การจัดสรร ผลประโยชน์ให้ท้องถิ่นใกล้เคียง เพื่อแก้ปัญหาความไม่เป็นธรรมในการจัดสรรผลประโยชน์แก่ ท้องถิ่น และการห้ามส่งออกโลหะทองคำผสมเงินที่ได้จากการทำเหมืองไปทำให้บริษัทใน ต่างประเทศ เพื่อให้เกิดการพัฒนาอุตสาหกรรมเหมืองแร่ทองคำตลอดห่วงโซ่มูลค่า

2. ข้อเสนอแนะการปรับปรุงแนวทางการบริหารจัดการด้านสังคมและชุมชน มี 3 มาตรการสำคัญ ได้แก่ การยกระดับการมีส่วนร่วมของชุมชน โดยให้มีการรับฟังความคิดเห็นของชุมชนก่อนการทำเหมือง ในกรณีที่ชุมชนไม่เห็นด้วยและไม่ได้ข้อยุติจะเปิดโอกาสให้มีการทำประจําติของชุมชน นอกจากนี้ ให้ชุมชนมีส่วนร่วมตรวจสอบและกำกับดูแลการทำเหมืองในรูปแบบของคณะกรรมการควบคุมเฝ้าระวังผลกระทบจากการทำเหมือง มาตรการยกระดับมาตรฐานความรับผิดชอบต่อสังคม (CSR) ของผู้ประกอบการ รวมถึงการตั้งกองทุนเพื่อพัฒนาหมู่บ้านรอบเหมืองแร่ เพื่อให้ผลประโยชน์ตกถึงมือของประชาชนในชุมชนและทำให้สามารถบริหารจัดการผลประโยชน์ให้สอดคล้องกับความต้องการของชุมชนอย่างแท้จริง

3. ข้อเสนอแนะการปรับปรุงแนวทางการบริหารจัดการด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ แบ่งออกเป็น 4 มาตรการหลัก ได้แก่ การกำหนดให้มีการทำ Buffer zone ระหว่างเหมืองและชุมชน การกำหนดให้มีการทำ Baseline data ด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนก่อนการทำเหมือง เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาความขัดแย้งและผลกระทบที่อาจเกิดจากการทำเหมือง การกำหนดให้มีกองทุนประกันความเสี่ยงด้านสิ่งแวดล้อม กองทุนเฝ้าระวังสุขภาพ เพื่อให้มีงบประมาณในการแก้ไขปัญหาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพในกรณีฉุกเฉิน การกำหนดให้มีกองทุนการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมและฟื้นฟูพื้นที่ เพื่อใช้เป็นงบประมาณในการฟื้นฟูพื้นที่ตามมาตรการ EIA รวมถึงการวางหลักประกันการฟื้นฟูสภาพพื้นที่และเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบ เพื่อให้รัฐมีหลักประกันเพื่อใช้ในการดำเนินการแก้ไขปัญหากรณีผู้ประกอบการไม่ฟื้นฟูพื้นที่หรือเยียวยาผลกระทบที่เกิดจากการทำเหมือง

## ข้อเสนอแนะ

1. กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงสาธารณสุข และกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ควรพิจารณานำข้อเสนอแนะที่ได้จากการศึกษานี้ไปใช้เป็นข้อมูลประกอบการจัดทำกรอบนโยบายและยุทธศาสตร์การบริหารจัดการอุตสาหกรรมเหมืองแร่ทองคำ เพื่อนำเสนอให้คณะกรรมการนโยบายบริหารจัดการแร่แห่งชาติให้ความเห็นชอบก่อนนำเสนอคณะรัฐมนตรี เพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 72/2559 ต่อไป

2. นโยบายการสำรวจและทำเหมืองแร่ทองคำ เป็นเครื่องมือสำคัญของรัฐที่ใช้ในการบริหารจัดการอุตสาหกรรมเหมืองแร่ทองคำในอนาคต ดังนั้น กระบวนการกำหนดนโยบายการสำรวจและทำเหมืองแร่ทองคำควรผ่านการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกภาคส่วน ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง ผู้ประกอบการภาคเอกชน รวมถึงประชาชนในพื้นที่ที่มีศักยภาพด้านทรัพยากรแร่ทองคำ เพื่อให้ได้นโยบายการสำรวจและทำเหมืองแร่ทองคำที่เหมาะสมและเป็นที่ยอมรับของทุกภาคส่วน



# บรรณานุกรม

## ภาษาไทย

### หนังสือ

คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, สำนักงาน. ความรับผิดชอบต่อสังคม CSR: Corporate Social Responsibility. กรุงเทพมหานคร: ก.พลพิมพ์ (1996) จำกัด, 2552.

ปกป้อง จันวิทย์. การวิเคราะห์กฎหมายด้วยหลักเศรษฐศาสตร์: แนวคิดและวรรณกรรมปริทัศน์. กรุงเทพมหานคร : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2554.

### วารสาร และหนังสือพิมพ์

จุฑารัตน์ ชมพันธ์ุ. “การวิเคราะห์หลัก “การมีส่วนร่วมของประชาชน” ใน The Public Participation Handbook: Making Better Decisions through Citizen Involvement ในบริบทประเทศไทย”, วารสารการจัดการสิ่งแวดล้อม. ปีที่ 8 ฉบับที่ 1 มกราคม - มิถุนายน 2555.

สมลักษณ์ หุตานุวัตร. “แนวทางปฏิรูปและแก้ไขปัญหาเมืองแร่ทองคำ”, คอลัมน์พลวัตปฏิรูปสถาบันปฏิรูปประเทศไทย หนังสือพิมพ์ไทยโพสต์. วันที่ 11 เมษายน 2559.

### วิทยานิพนธ์ รายงานการวิจัย เอกสารวิจัย

คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สำนักงาน. “รายงานการศึกษานโยบายการสำรวจและทำเหมืองแร่ทองคำ”. มกราคม 2552.

จรินทร์ ชลไพศาล. “มาตรการทางเศรษฐศาสตร์ในการบริหารจัดการผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจากการทำเหมืองแร่ของไทย”. กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ รายงานวิชาการ ฉบับที่ สบย. 1/2553.

ทักษิณา ธรรมอินทอง. “การประเมินมูลค่าคลื่นความถี่ 3G ของประเทศไทย”. งานวิจัยเฉพาะเรื่อง, เศรษฐศาสตร์มหบัณฑิต (เศรษฐศาสตร์ธุรกิจ), คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2553. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://digi.library.tu.ac.th/thesis/ec/1387/03chapter2.pdf>, 2560.

นายวิษณุ ทับเที่ยง. “การขจัดปัญหาความขัดแย้งด้านการจัดสรรผลประโยชน์จากการทำเหมืองแร่ทองคำ”. รายงานการศึกษาส่วนบุคคล, หลักสูตรนักบริหารระดับสูง สำนักงาน ก.พ. ประจำปี 2557.

บัณฑิตพัฒนาบริหารศาสตร์, สถาบัน. “โครงการศึกษาเพื่อกำหนดมาตรการทางเศรษฐศาสตร์และสังคมในการบริหารจัดการทรัพยากรแร่ที่สมดุลและเหมาะสมกับประเทศไทย”. เสนอ กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่. กุมภาพันธ์ 2555.

เบญญาดา ดิลกชนสถิต. “ความขัดแย้งจากการประกอบการเหมืองแร่ กรณีศึกษา แหล่งหินเขาสามง่าม จังหวัดราชบุรี”. วิชาการค้นคว้าอิสระ, คณะพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม สถาบันบัณฑิตพัฒนาบริหารศาสตร์, 2556.

ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. “โครงการจัดทำแนวทางบริหารจัดการทรัพยากรแร่ทองคำ”. เสนอ กรมทรัพยากรธรณี. กันยายน 2552.

## กฎหมาย

คณะกรรมการความสงบแห่งชาติ. “คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 72/2559 เรื่อง การแก้ไข ปัญหาผลกระทบจากการประกอบกิจการเหมืองแร่ทองคำ”, ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 133 ตอนพิเศษ 289 ง, 13 ธันวาคม 2559, หน้า 6 – 7.

## เอกสารไม่ตีพิมพ์

คณะทำงานย่อยการวางระบบการติดตามและเฝ้าระวังคุณภาพสิ่งแวดล้อม. “ร่างรายงานระบบการติดตามและเฝ้าระวังคุณภาพสิ่งแวดล้อม”. ร่างที่ 2 วันที่ 28 ธันวาคม 2559.

มหาดไทย, กระทรวง “หนังสือด่วนที่สุด ที่ มท. 091.4/1424 เรื่อง นโยบายการสำรวจและทำเหมืองแร่ทองคำ”. 12 กุมภาพันธ์ 2552.

อุตสาหกรรมจังหวัดเพชรบูรณ์, สำนักงาน. “หนังสือ ที่ พช 0033(2)/1787 เรื่อง สรุปผลสำรวจความคิดเห็นของประชาชนต่อการประกอบกิจการเหมืองแร่ทองคำของบริษัท อัครา รีซอร์สเซส จำกัด (มหาชน)”. 28 พฤศจิกายน 2559.

### ฐานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์

“แร่ทองคำ”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://www.mne.eng.psu.ac.th/knowledge/mine/gold5.htm>, 2560.

“ทอง 700 ตัน กระจาย 31 จังหวัด พร้อมให้ชุด!”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://www.thairath.co.th/content/51848>, 2560.

คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน, สำนักงาน. “นโยบายส่งเสริมการลงทุน 7 ปี (พ.ศ. 2558-2564)”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : [http://www.boi.go.th/index.php?page=policies\\_for\\_investment\\_promotion](http://www.boi.go.th/index.php?page=policies_for_investment_promotion), 2560.

ทรัพยากรธรณี, กรม. “แหล่งแร่ทองคำในประเทศไทย”. รายงานและเอกสารเผยแพร่ตามประเภทแร่. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : [http://www.dmr.go.th/download/document/minerals/bookgold/g28\\_33.pdf](http://www.dmr.go.th/download/document/minerals/bookgold/g28_33.pdf), 2560.

ศูนย์ข้อมูลวิจัยและประเมินค่าอสังหาริมทรัพย์ไทย. “เกือบ 80% ของประชาชนรอบเหมืองทองคำ พิจารณ์ยังต้องการเหมือง” (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : [http://www.area.co.th/thai/area\\_announce/area\\_press.php?strquey=press\\_announcement1428.htm](http://www.area.co.th/thai/area_announce/area_press.php?strquey=press_announcement1428.htm), 2559.

### ภาษาต่างประเทศ

Maxwell Stamp Plc. “The Social and Economic Impacts of Gold Mining”. Commissioned by The World Gold Council Published 3rd June 2015. [On-line]. Available: <https://www.gold.org/download/file/3823/the-social-and-economic-impacts-of-gold-mining.pdf>, 2017.

Thomas, Kenneth W., and Kilmann, Ralph H. “Thomas-Kilmann Conflict Mode Instrument Profile and Interpretive Report”. [On-line]. Available: <https://www.cpp.com/pdfs/smp248248.pdf>, 2010.

ภาคผนวก

## ร่าง



ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม  
เรื่อง กรอบนโยบายและแผนยุทธศาสตร์ในการบริหารจัดการ  
ทรัพยากรแร่ทองคำ

ด้วยคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๕๒ รับทราบรายงานการศึกษา  
นโยบายการสำรวจและทำเหมืองแร่ทองคำของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและ  
สังคมแห่งชาติ ซึ่งได้เสนอความเห็นการดำเนินการเกี่ยวกับนโยบายการสำรวจและทำเหมืองแร่  
ทองคำ และประเด็นที่ควรให้ความสำคัญในการพิจารณาให้ประทานบัตรทำเหมืองแร่ โดยให้  
กระทรวงอุตสาหกรรมรับรายงานดังกล่าวและความเห็นของหน่วยงานต่าง ๆ มาพิจารณา ดังนั้น  
เพื่อให้การบริหารจัดการทรัพยากรแร่ทองคำของประเทศไทยมีการพัฒนาอย่างยั่งยืน สามารถสร้าง  
ประโยชน์ทางเศรษฐกิจสูงสุดให้แก่ประเทศ ผลประโยชน์ตอบแทนแก่ภาครัฐและประชาชน มีความ  
เหมาะสมและเป็นธรรม ขณะเดียวกันการดำเนินงานด้านการสำรวจและทำเหมืองแร่ทองคำของ  
ภาคเอกชนจะต้องเป็นไปโดยใช้เทคโนโลยีที่มีความทันสมัยและเหมาะสมตามหลักวิชาการ  
สามารถป้องกันอันตรายและป้องกันปัญหาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ ให้อยู่ในเกณฑ์ที่  
ยอมรับได้ มีความสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช  
๒๕๖๐ และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ กรอบนโยบายและแผนยุทธศาสตร์ในการบริหารจัดการ  
ทรัพยากรแร่ทองคำนี้ได้ผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการนโยบายบริหารจัดการแร่แห่งชาติ  
รวมถึงคณะรัฐมนตรีมีมติรับทราบแล้ว

กระทรวงอุตสาหกรรม จึงกำหนดกรอบนโยบายและแผนยุทธศาสตร์ในการบริหารจัดการทรัพยากรแร่ทองคำไว้ ดังนี้

### 1. ด้านการบริหารจัดการแหล่งแร่ทองคำ

เนื่องจากแร่ทองคำเป็นแร่เศรษฐกิจที่มีมูลค่าสูงและสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจให้กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ส่งเสริมสนับสนุนให้มีการลงทุนสำรวจและลงทุนทำเหมืองแร่ทองคำ ทั้งการลงทุนของคนไทยเองและร่วมลงทุนกับบริษัทต่างชาติ เพื่อให้เกิดการถ่ายทอดเทคโนโลยี และให้ได้ผลประโยชน์ตอบแทนแก่ประเทศสูงสุด โดยกำหนดวิธีการบริหารจัดการเพื่อการพัฒนาแหล่งแร่ทองคำ ดังต่อไปนี้

1.1 ในพื้นที่ศักยภาพแหล่งแร่ทองคำที่ภาครัฐได้สำรวจและมีข้อมูลเพียงพอ กระทรวงอุตสาหกรรมจะประกาศกำหนดเขตเป็นพื้นที่เพื่อการพัฒนาเหมืองแร่ทองคำเป็นโครงการใหญ่และเปิดประมูลสิทธิเข้าสำรวจและทำเหมืองในพื้นที่ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนด ซึ่งจะประกาศเป็นคราว ๆ ไป ตามความเหมาะสมของพื้นที่แหล่งแร่ โดยในการประกาศกำหนดเขตเป็นพื้นที่เพื่อการพัฒนาเหมืองแร่ทองคำเป็นโครงการใหญ่นั้น จะต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากชุมชนในพื้นที่ประกอบการดำเนินการด้วย ทั้งนี้ จะบริหารจัดการไม่ให้เกิดการประกาศพื้นที่ดังกล่าวเป็นปัญหาอุปสรรคต่อการผลิตแร่ชนิดอื่น

1.2 การขอสัทธิสำรวจแร่ทองคำในพื้นที่ทั่วไป นอกจากพื้นที่ตาม ข้อ 1.1 สามารถทำได้โดยการขออนุญาตอาชญาบัตรพิเศษเพื่อการสำรวจแร่ทองคำ

1.3 การทำเหมืองแร่ทองคำในพื้นที่ทั่วไป นอกจากพื้นที่ตาม ข้อ 1.1 สามารถทำได้โดยการขออนุญาตประทานบัตรเพื่อทำเหมืองแร่ทองคำ โดยผู้ขอต้องได้รับอาชญาบัตรพิเศษเพื่อการสำรวจแร่ทองคำมาแล้วในพื้นที่ที่ยื่นคำขอประทานบัตร

1.4 เพื่อให้เกิดการพัฒนาอุตสาหกรรมต่อเนื่องจากการทำเหมืองแร่ทองคำตลอดห่วงโซ่การผลิตและสร้างมูลค่าเพิ่มภายในประเทศ การทำเหมืองแร่ทองคำในพื้นที่แหล่งแร่ที่สามารถผลิตเป็นโลหะผสมทองคำในเชิงธุรกิจได้ ผู้ประกอบการเหมืองแร่ต้องสนองต่อนโยบายของกระทรวงอุตสาหกรรมในการเพิ่มมูลค่าแร่ทองคำด้วยการทำเป็นโลหะทองคำบริสุทธิ์ภายในประเทศโดยส่งเข้าโรงงานของผู้ประกอบการภายในประเทศ หรือ โดยการจัดตั้งโรงงานเอง

หรือร่วมกับผู้ลงทุนรายอื่น ๆ ก็ได้ ทั้งนี้ ภายหลังจากที่ประกาศฉบับนี้ได้ประกาศใช้แล้ว กระทรวงอุตสาหกรรมจะไม่อนุญาตให้ส่งออกโลหะผสมทองคำที่ได้จากการทำเหมืองไปต่างประเทศอีก

1.5 ในกรณีที่มีการนำผู้เชี่ยวชาญจากต่างประเทศเข้ามาปฏิบัติงาน จะต้องมีการถ่ายทอดเทคโนโลยีให้ผู้ปฏิบัติงานชาวไทยสามารถปฏิบัติงานแทนได้ภายในเวลา 5 ปี และการจ้างเหมืองงานก่อสร้าง งานพัฒนาหรือทำเหมือง และงานบริการต่าง ๆ จะต้องใช้บริการจากผู้ประกอบการไทยเป็นหลัก

1.6 ไม่มีการให้สิทธิประโยชน์ด้านส่งเสริมการลงทุนให้กับโครงการทำเหมืองแร่ทองคำในด้านภาษีต่าง ๆ

1.7 ส่งเสริมให้มีช่องทางในการปรึกษาหารือและยกระดับการมีส่วนร่วมในเชิงนโยบายระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียตลอดห่วงโซ่การผลิต ทั้งอุตสาหกรรมต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ (Forward linkages) เพื่อให้สินค้าที่ใช้วัตถุดิบทองคำภายในประเทศได้รับการรับรองแหล่งกำเนิดสินค้า ตลอดจนเกิดการสร้างมูลค่าเพิ่มและนวัตกรรมอย่างเป็นรูปธรรมตลอดห่วงโซ่การผลิตในอุตสาหกรรมเหมืองแร่ทองคำ

## 2. ด้านผลประโยชน์ตอบแทนแก่รัฐและท้องถิ่น

เพื่อให้การพัฒนาแหล่งแร่ทองคำของประเทศ เป็นไปโดยเหมาะสมทั้งทางด้านมูลค่าทางเศรษฐกิจและผลกระทบต่าง ๆ ที่อาจจะเกิดขึ้น เกิดประโยชน์ต่อประเทศและประชาชนอย่างแท้จริง ให้กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่กำหนดนโยบายในการเรียกเก็บผลประโยชน์ตอบแทนจากการพัฒนาแร่ทองคำในรูปแบบต่าง ๆ ได้แก่ เงินผลประโยชน์พิเศษเพื่อประโยชน์แก่รัฐ ค่าภาคหลวงแร่ การจัดตั้งกองทุนพัฒนาคุณภาพชีวิตของชุมชนในพื้นที่เพื่อการตอบแทนแก่รัฐและท้องถิ่น ให้เกิดความเหมาะสมและเป็นธรรมต่อทุกฝ่าย ดังต่อไปนี้

### 2.1 ผลประโยชน์ตอบแทนแก่รัฐ

นอกจากค่าภาคหลวง ภาษีเงินได้นิติบุคคล หรือภาษีและค่าธรรมเนียมอื่น ๆ ที่ผู้ขจะต้องจ่ายให้แก่รัฐตามกฎหมายแล้ว ผู้ขจะต้องจ่ายผลประโยชน์พิเศษในรูปของเงิน หรือผลประโยชน์อื่นใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างรวมกันให้แก่รัฐ ทั้งในขั้นการขออาชญาบัตรพิเศษและการขออนุญาตประทานบัตร ตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงอุตสาหกรรมกำหนด โดยจะกำหนดหลักเกณฑ์ให้เหมาะสม คุ่มค่า และเป็นธรรมต่อภาครัฐ ครอบคลุมปัจจัยด้านราคา

ทองคำ ความผันแปรตามศักยภาพของแหล่งแร่ และผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสังคม อีกทั้งจะกำหนดพิสัยอัตราค่าภาคหลวงแร่ครอบคลุมปัจจัยต่าง ๆ เช่น ต้นทุนการผลิต และสถานการณ์ราคาทองคำ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและคุ้มค่าแก่ทุกฝ่าย

## 2.2 ผลประโยชน์ตอบแทนแก่ท้องถิ่น

ผู้ขอจะต้องจ่ายผลประโยชน์ตอบแทนแก่ท้องถิ่นในรูปของเงิน หรือผลประโยชน์อย่างอื่นอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างรวมกันให้กับองค์การบริหารส่วนตำบลหรือเทศบาลที่ประทานบัตรเหมืองแร่ทองคำตั้งอยู่ และองค์การบริหารส่วนตำบลหรือเทศบาลที่อยู่ติดกัน ตามหลักเกณฑ์ที่กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่กำหนด โดยอาจใช้พื้นฐานจากสัดส่วนของรายได้จากการผลิตแร่ หรืออัตราต่อหน่วยการผลิตแร่ หรือหลักเกณฑ์อื่น ๆ ที่เหมาะสม นอกจากนี้ผู้ขอจะต้องจัดตั้งกองทุนพัฒนาหมู่บ้านรอบพื้นที่เหมืองแร่ เพื่อใช้เป็นงบประมาณในการดำเนินกิจกรรมหรือโครงการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาหมู่บ้านรอบเหมืองแร่ ทั้งในด้านการพัฒนาอาชีพและชีวิตความเป็นอยู่ โดยมีตัวแทนจากหมู่บ้านเป็นคณะกรรมการบริหารกองทุนร่วมกับกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่และหน่วยราชการอื่นเพื่อให้สามารถบริหารจัดการกองทุนได้ตรงกับความต้องการและพัฒนาคุณภาพชีวิตของชุมชนได้อย่างแท้จริง โดยให้เก็บสะสมเงินในบัญชีตามหลักเกณฑ์ที่กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่กำหนด ทั้งนี้ หากโครงการทำเหมืองเสร็จสิ้นแล้ว แต่ยังคงมีเงินกองทุนเหลืออยู่ให้คณะกรรมการบริหารจัดการเงินกองทุนต่อไป

## 3. ด้านความปลอดภัย การป้องกันรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและการฟื้นฟูพื้นที่

เพื่อให้การพัฒนาแหล่งแร่ทองคำเป็นไปด้วยความระมัดระวังและเคร่งครัดต่อการป้องกันและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อปกป้องรักษาความปลอดภัยต่อชีวิตและสุขภาพของผู้ปฏิบัติงานและประชาชน ตลอดจนการฟื้นฟูพื้นที่ที่ผ่านกิจกรรมการสำรวจแร่ หรือการทำเหมืองแร่แล้วให้กลับคืนสู่ธรรมชาติหรือสามารถใช้ประโยชน์ต่อไปได้ ให้กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่กำหนดนโยบายในการป้องกันและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและการฟื้นฟูพื้นที่ รวมทั้งการให้ผู้ขอจัดตั้งกองทุนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งแวดล้อมและการเยียวยาต่าง ๆ กรณีเกิดปัญหาได้อย่างทันที่ ตลอดจนการจัดระบบการตรวจวัดคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่มีประสิทธิภาพและสามารถสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ประชาชนได้ ดังต่อไปนี้



3.1 ในขั้นตอนการสำรวจแร่ ผู้ขอจะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักวิชาการและรายละเอียดเงื่อนไขตามแผนงานที่ได้รับอนุญาต แผนการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมและแผนการฟื้นฟูสภาพพื้นที่ และต้องวางหลักประกันการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมและการฟื้นฟูพื้นที่หลังเสร็จสิ้นโครงการสำรวจแร่ แต่ทั้งนี้หากตรวจพบว่าการปฏิบัติไม่เป็นไปตามที่กำหนด อาจเป็นเหตุให้ถูกเพิกถอนใบอนุญาตได้

3.2 ในขั้นตอนการขอประทานบัตร ใบอนุญาตแต่งแร่ ใบอนุญาตประกอบโลหกรรม หรือใบอนุญาตอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ผู้ขอจะต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยแบ่งออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่

ประเภทที่ 1: โครงการเหมืองแร่ทองคำที่เข้าข่ายโครงการหรือกิจการซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ผู้ขอต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) ตามที่ทางราชการกำหนด ทั้งนี้ มาตรการในการป้องกันและแก้ไขปัญหาผลกระทบต่าง ๆ รวมทั้งเงื่อนไขเพิ่มเติมจะเป็นส่วนหนึ่งในเงื่อนไขประกอบการอนุญาตประทานบัตร ซึ่งหากผู้ขอไม่ปฏิบัติตามจะเป็นเหตุให้ถูกเพิกถอนประทานบัตรได้

ประเภทที่ 2: โครงการเหมืองแร่ทองคำที่เข้าข่ายโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ ผู้ขอต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม โครงการที่เข้าข่ายอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ (EHIA) ตามที่ทางราชการกำหนด ทั้งนี้ มาตรการในการป้องกันและแก้ไขปัญหาผลกระทบต่าง ๆ รวมทั้งเงื่อนไขเพิ่มเติมจะเป็นส่วนหนึ่งในเงื่อนไขประกอบการอนุญาตประทานบัตร ซึ่งหากผู้ขอไม่ปฏิบัติตามจะเป็นเหตุให้ถูกเพิกถอนประทานบัตรได้

3.3 ในขั้นตอนการทำเหมือง ผู้ขอต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามรายละเอียดเงื่อนไขที่ได้รับอนุญาต ทั้งเงื่อนไขที่เป็นข้อบังคับตามกฎหมายและเงื่อนไขที่กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่กำหนดเพิ่มเติมในส่วนการจัดตั้งกองทุน การเอาประกันภัย การปิดเหมือง การเฝ้าระวังคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ รวมถึงการฟื้นฟูพื้นที่ในช่วงระหว่างการทำเหมืองและภายหลังการปิดเหมือง

(1) กองทุนฟื้นฟูพื้นที่เหมืองแร่ เพื่อใช้เป็นงบประมาณในการฟื้นฟูพื้นที่โครงการ ทั้งพื้นที่ที่ผ่านการทำเหมืองแล้ว พื้นที่กิจกรรมที่เกี่ยวข้อง และพื้นที่ที่ไม่เกี่ยวข้องกับการทำเหมือง เพื่อฟื้นคืนสภาพพื้นที่ให้สอดคล้องกับแผนการทำเหมือง และเป็นไปตามมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อม

(2) กองทุนเฝ้าระวังสุขภาพ เพื่อใช้เป็นงบประมาณในการดำเนินกิจกรรมหรือโครงการที่เกี่ยวข้องกับการเฝ้าระวังสุขภาพประชาชนรอบพื้นที่เหมืองแร่ ทั้งในช่วงระหว่างการทำเหมือง และภายหลังสิ้นสุดการทำเหมือง

(3) กองทุนประกันความเสี่ยง เพื่อใช้เป็นงบประมาณสำหรับแก้ไขปัญหาผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพที่เกิดจากการทำเหมืองแร่และกิจกรรมที่เกี่ยวข้อง

(4) การวางหลักประกันการฟื้นฟูสภาพพื้นที่การทำเหมืองและเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากการทำเหมืองตามที่คณะกรรมการแร่กำหนด เพื่อเป็นหลักประกันให้ผู้ประกอบการฟื้นฟูพื้นที่ผ่านการทำเหมืองแร่และจัดการสภาพแวดล้อมในเขตประทานบัตรตามที่ได้กำหนดเป็นมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมได้ครบถ้วน และดูแลสภาพพื้นที่โครงการภายหลังสิ้นสุดการทำเหมืองเป็นระยะเวลาหนึ่งตามที่กำหนดไว้ในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามข้อ 3.2 และแผนการปิดเหมือง รวมทั้งเป็นหลักประกันในการเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบ ในกรณีที่เกิดผลกระทบจากการทำเหมืองแร่

(5) การจัดทำประกันภัยความรับผิดชอบต่อชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สินของบุคคลภายนอกตามวงเงินที่คณะกรรมการแร่กำหนด เพื่อให้ผู้ขอจัดทำประกันภัยที่คุ้มครองความเสียหายต่อชุมชนที่อาจจะเกิดขึ้นจากผลกระทบจากการทำเหมืองแร่

(6) การประกอบการจะต้องได้รับการรับรองมาตรฐานสากล ซึ่งกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่จะกำหนดให้สอดคล้องกับข้อเท็จจริงตามความเหมาะสม

การบริหารจัดการกองทุนต่าง ๆ จะใช้หลักเกณฑ์ตามที่กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่กำหนด

3.4 เพื่อประโยชน์ในการควบคุมการทำเหมือง การแต่งแร่ และการประกอบโลหกรรม ผู้ประกอบการจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่ทางราชการกำหนดในการจัดทำแนวพื้นที่กั้นชนการทำเหมือง และการจัดทำข้อมูลพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชน ซึ่งอย่างน้อย

จะต้องมีการศึกษาข้อมูลทางธรณีวิทยาเกี่ยวกับการปนเปื้อนของโลหะหนักหรือสารพิษ และการเจ็บป่วยที่อาจเกิดจากสารเคมีหรือมลพิษที่เกิดจากการทำเหมืองของประชาชนในพื้นที่ก่อนและหลังการทำเหมือง เพื่อเป็นข้อมูลพื้นฐานสำหรับเปรียบเทียบผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้นจากการทำเหมืองให้ชัดเจน เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาอย่างเป็นรูปธรรม ทั้งนี้ การตรวจวัดคุณภาพสิ่งแวดล้อมและตรวจสุขภาพของประชาชน ควรเริ่มดำเนินการตั้งแต่นั้นตอนการสำรวจแร่ เพื่อให้ได้ข้อมูลพื้นฐานที่สมบูรณ์ที่สุด

#### 4. ด้านการกำกับดูแลการประกอบการ

เพื่อให้การพัฒนาแหล่งแร่ทองคำของผู้ประกอบการเป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมาย ถูกหลักวิชาการ และสอดคล้องตามเงื่อนไขต่าง ๆ ประกอบการอนุญาตประทานบัตร และใบอนุญาตต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ให้มั่นใจได้ว่าการดำเนินงานต่าง ๆ ของผู้ประกอบการเป็นไปโดยเรียบร้อย ไม่มีเหตุในการสร้างอันตราย ความเสียหาย หรือข้อขัดแย้งกับชุมชนหรือท้องถิ่น ให้กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่กำหนดนโยบายในการกำกับดูแลการประกอบการตั้งแต่นั้นตอนการสำรวจแร่ การทำเหมืองแร่ จนถึงขั้นการฟื้นฟูพื้นที่ ดังต่อไปนี้

4.1 กำกับดูแลการดำเนินงานของผู้ประกอบการอย่างใกล้ชิด ตั้งแต่ขั้นตอนการสำรวจแร่ การทำเหมืองแร่ การแต่งแร่ การประกอบโลหกรรม การจัดการของเสียจากโครงการ การปฏิบัติตามมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ ตลอดจนการฟื้นฟูสภาพพื้นที่ โดยจะบังคับใช้กฎหมายและใช้จรรยาภิบาลสิ่งแวดล้อมเป็นเครื่องมือสำคัญในการดำเนินการ

4.2 เพื่อประโยชน์ในการควบคุมและเฝ้าระวังผลกระทบจากการทำเหมืองแร่ทองคำ ต้องมีการแต่งตั้งคณะกรรมการควบคุมเฝ้าระวังผลกระทบจากการทำเหมืองตามหลักเกณฑ์ที่ทางราชการกำหนด ซึ่งประกอบด้วยตัวแทนผู้มีส่วนได้เสีย ตัวแทนผู้ถือประทานบัตร ผู้แทนกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ และผู้ทรงคุณวุฒิด้านสิ่งแวดล้อมและด้านสุขภาพ เพื่อตรวจสอบ ควบคุม และเฝ้าระวังผลกระทบจากการทำเหมือง โดยผู้ถือประทานบัตรต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการดำเนินการของคณะกรรมการ

4.3 เมื่อมีผู้ร้องเรียนหรือปรากฏว่าการทำเหมืองแร่ทองคำเกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพของประชาชนและไม่อาจหาข้อยุติได้ ให้คณะกรรมการแร่สอบหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยโดยรวดเร็วและเป็นธรรมตามหลักเกณฑ์ที่ทางราชการกำหนด

ทั้งนี้ ในกรณีที่ปรากฏว่าผลกระทบเกิดจากการทำเหมือง ผู้ถือประทานบัตรจะต้องเยียวยาผลกระทบภายในระยะเวลาที่กำหนด หากผู้ถือประทานบัตรไม่เยียวยาผู้ได้รับผลกระทบ ให้กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่นำเงินจากหลักประกันหรือค่าสินไหมทดแทนจากการประกันภัย มาเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ และแจ้งให้ผู้ถือประทานบัตรนำหลักประกันมาวางหรือจัดทำประกันภัยให้ครบถ้วนตามเดิม ในกรณีที่ผู้ถือประทานบัตรไม่วางหลักประกันหรือจัดทำประกันภัยให้ครบถ้วนตามเดิมภายในกำหนดเวลาโดยไม่มีเหตุอันควร ให้อธิบดีกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่มีคำสั่งเพิกถอนประทานบัตร

4.4 ผู้ได้รับอนุญาตต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายที่เกิดจากการประกอบกิจการ ในกรณีที่ค่าเสียหายเกิดขึ้นในเขตที่ได้รับอนุญาตให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าความเสียหายดังกล่าวเกิดจากการกระทำของผู้ได้รับอนุญาต ศาลมีอำนาจกำหนดค่าสินไหมทดแทนสำหรับค่าเสียหายต่อจิตใจที่เป็นผลเนื่องมาจากความเสียหายทางร่างกาย สุขภาพหรืออนามัยด้วย และหากข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ได้รับอนุญาตรู้อยู่แล้วว่าการประกอบกิจการไม่ปลอดภัยแต่ยังดำเนินการ หรือไม่รู้เพราะเหตุประมาทอย่างร้ายแรงแล้วยังไม่ดำเนินการใด ๆ ตามสมควร ให้ศาลมีอำนาจสั่งให้ผู้ประกอบกิจการจ่ายค่าสินไหมทดแทนเพิ่มขึ้นจากจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่แท้จริงที่ศาลกำหนดได้ตามที่ศาลเห็นสมควร แต่ไม่เกินสองเท่าของค่าสินไหมทดแทนที่จริงนั้น ตามที่ระบุไว้ในมาตรา 142 ของพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560

## 5. ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน

กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชนและผู้มีส่วนได้เสียในทุกขั้นตอน ทั้งในด้านการอนุญาต ตรวจสอบกำกับดูแล ทั้งนี้ การมีส่วนร่วมของประชาชนที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรแร่ทองคำจะเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 รวมถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

5.1 ในการขออนุญาตสำรวจแร่หรือประทานบัตรเหมืองแร่ จะต้องมีการแจ้งให้ประชาชนในพื้นที่ทราบล่วงหน้าตามหลักเกณฑ์ที่ทางราชการกำหนด

5.2 ในขั้นตอนการขอประทานบัตร ให้มีการรับฟังความคิดเห็นของชุมชนตามหลักเกณฑ์ที่ทางราชการกำหนด สำหรับกรณีที่ประชาชนในชุมชนไม่เห็นด้วยกับการทำเหมืองและผู้ออกประทานบัตรไม่สามารถวินิจฉัยให้ได้ข้อยุติ ต้องจัดให้มีการทำประชาคมของประชาชนในพื้นที่ที่ขอประทานบัตรตามหลักเกณฑ์ที่ทางราชการกำหนด

5.3 ในขั้นตอนการจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) ให้มีการมีส่วนร่วมของประชาชนตามหลักเกณฑ์และแนวทางที่ทางราชการกำหนด

5.4 ในขั้นตอนการจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EHIA) ให้มีการมีส่วนร่วมของประชาชนตามหลักเกณฑ์และแนวทางที่ทางราชการกำหนด

5.5 ในขั้นตอนการประกอบกิจการ ให้มีตัวแทนผู้มีส่วนได้เสียของประชาชนในพื้นที่ร่วมเป็นคณะกรรมการควบคุมเฝ้าระวังผลกระทบจากการทำเหมืองตามหลักเกณฑ์ที่ทางราชการกำหนด เพื่อเกิดการมีส่วนร่วมในการควบคุมและเฝ้าระวังผลกระทบจากการทำเหมือง

## 6. ด้านความรับผิดชอบต่อสังคมและชุมชน

เพื่อให้การประกอบกิจการเหมืองแร่ทองคำของประเทศมีการพัฒนาอย่างยั่งยืนสามารถสร้างประโยชน์ให้แก่ประเทศ ประชาชน และผู้เกี่ยวข้องทั้งหมดได้อย่างเหมาะสมเป็นธรรม รวมถึงเพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้แก่สังคมและท้องถิ่นเกี่ยวกับความรับผิดชอบต่อสังคมของผู้ประกอบการเหมืองแร่ทองคำ ให้กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่กำหนดนโยบายที่เกี่ยวกับความรับผิดชอบต่อสังคมและชุมชนจากการประกอบกิจการเหมืองแร่ทองคำ ดังต่อไปนี้

6.1 ร่วมกับหน่วยงานต่าง ๆ และประชาชนผู้มีส่วนได้เสียในการส่งเสริมและกำกับดูแลการประกอบการเหมืองแร่ทองคำให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล มีความโปร่งใสสามารถตรวจสอบได้ รวมทั้งมีความระมัดระวังต่อการป้องกันและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ความปลอดภัย ตลอดจนมีความรับผิดชอบต่อสังคม

6.2 ผู้ถือประทานบัตรต้องปฏิบัติตามมาตรฐานความรับผิดชอบต่อสังคมตลอดระยะเวลาดำเนินโครงการ โดยต้องผ่านการทวนสอบมาตรฐานความรับผิดชอบต่อสังคมของอุตสาหกรรมแร่ (CSR-DPIM) และต้องให้ความร่วมมือเข้าร่วมโครงการด้านความรับผิดชอบต่อสังคมของกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่และชุมชนท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง

6.3 ยกระดับการประกอบกิจการเหมืองแร่ทองคำให้มีความรับผิดชอบต่อมาตรฐานสากล (Responsible gold mining practice) ทั้งด้านการทำเหมือง การประกอบโลหกรรม และการหลอมทองคำบริสุทธิ์ โดยมีการตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติตามมาตรฐานเป็นระยะ ๆ

## 7. ด้านอื่น ๆ

7.1 ผู้ถือประทานบัตรแร่ทองคำ หรือแร่ชนิดอื่นและแร่ทองคำรวมอยู่ด้วยมีความประสงค์ต่ออายุประทานบัตร หรือผู้ถือประทานบัตรแร่ชนิดอื่นมีความประสงค์ขอเพิ่มชนิดแร่ทองคำ อีกชนิดหนึ่งลงในประทานบัตร ให้ใช้นโยบายนี้โดยอนุโลม

7.2 นโยบายนี้ไม่ครอบคลุมถึงการร่อนแร่ทองคำ โดยกระทรวงอุตสาหกรรมจะประกาศกำหนดหลักเกณฑ์ในการอนุญาต ควบคุม และกำกับดูแลการร่อนแร่เป็นการเฉพาะ

7.3 บรรดานโยบาย ระเบียบ คำสั่ง และแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรแร่ทองคำในส่วนที่กำหนดไว้แล้วในนโยบายนี้ หรือซึ่งขัดหรือแย้งกับนโยบายนี้ ให้ใช้นโยบายนี้แทน

ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

## ประวัติย่อผู้วิจัย

ชื่อ	นายวิษณุ ทับเที่ยง
วัน เดือน ปีเกิด	3 พฤศจิกายน 2506
การศึกษา	ปริญญาตรี วิศวกรรมศาสตรบัณฑิต สาขาวิชาวิศวกรรมเหมืองแร่/ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย/ 2529  ปริญญาโท Master of Science Mining Engineering/ South Dakota School of Mines and Technology สหรัฐอเมริกา/ 2535
ประวัติการทำงาน	2529-2545 วิศวกรเหมืองแร่ กองการเหมืองแร่ กรมทรัพยากรธรณี  2548-2554 วิศวกรเหมืองแร่ 8 วช. สำนักพัฒนาและส่งเสริม กรม อุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่  2554-2555 ผู้อำนวยการสำนัก สำนักเศรษฐกิจและความร่วมมือระหว่าง ประเทศ กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่  2555-2556 ผู้อำนวยการสำนัก สำนักบริหารยุทธศาสตร์ กรมอุตสาหกรรม พื้นฐานและการเหมืองแร่  2557-2559 ผู้อำนวยการกอง กองบริหารยุทธศาสตร์ กรมอุตสาหกรรม พื้นฐานและการเหมืองแร่
ตำแหน่งปัจจุบัน	รองอธิบดีกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่

# สรุปย่อ

ลักษณะวิชา การเศรษฐกิจ

เรื่อง แนวทางการบริหารจัดการการทำเหมืองแร่ทองคำในอนาคต

ผู้วิจัย นายวิษณุ ทับเที่ยง      หลักสูตร วปอ.      รุ่นที่ 59

ตำแหน่ง รองอธิบดี กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่

## ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ทองคำเป็นแร่ที่สำคัญและมีมูลค่าสูง ในขณะเดียวกัน การประกอบกิจการเหมืองแร่ทองคำมีปัญหาเรื่องเรียนและคัดค้านการประกอบกิจการทั้งด้านผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม สุขภาพของประชาชน ตลอดจนปัญหาข้อขัดแย้งอื่น ๆ ทั้งนี้ ปัญหาเรื่องเรียนและคัดค้านการประกอบกิจการซึ่งนำมาสู่การตัดสินใจระงับการอนุญาตและการประกอบกิจการเหมืองแร่ทองคำโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ในช่วงปลายปี 2559 ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความไม่มีประสิทธิภาพของนโยบายการสำรวจและทำเหมืองแร่ทองคำที่ใช้ในปัจจุบัน

การศึกษาสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจากการประกอบกิจการเหมืองแร่ทองคำและวิเคราะห์ข้อจำกัดหรือจุดอ่อนของนโยบายการสำรวจและทำเหมืองแร่ทองคำในอดีต เพื่อนำมาปรับปรุงการบริหารจัดการการทำเหมืองแร่ทองคำและกำหนดนโยบายการสำรวจและทำเหมืองแร่ทองคำในอนาคตให้เหมาะสมยิ่งขึ้นเป็นจึงประเด็นสำคัญ

## วัตถุประสงค์ของการวิจัย

- เพื่อศึกษาสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจากการประกอบกิจการเหมืองแร่ทองคำ
- เพื่อวิเคราะห์ข้อจำกัดหรือจุดอ่อนของนโยบายการสำรวจและทำเหมืองแร่ทองคำที่ผ่านมาในอดีตซึ่งยังมีผลบังคับใช้ในปัจจุบัน
- เพื่อเสนอแนวทางในการบริหารจัดการการทำเหมืองแร่ทองคำที่คำนึงถึงประเด็นทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม

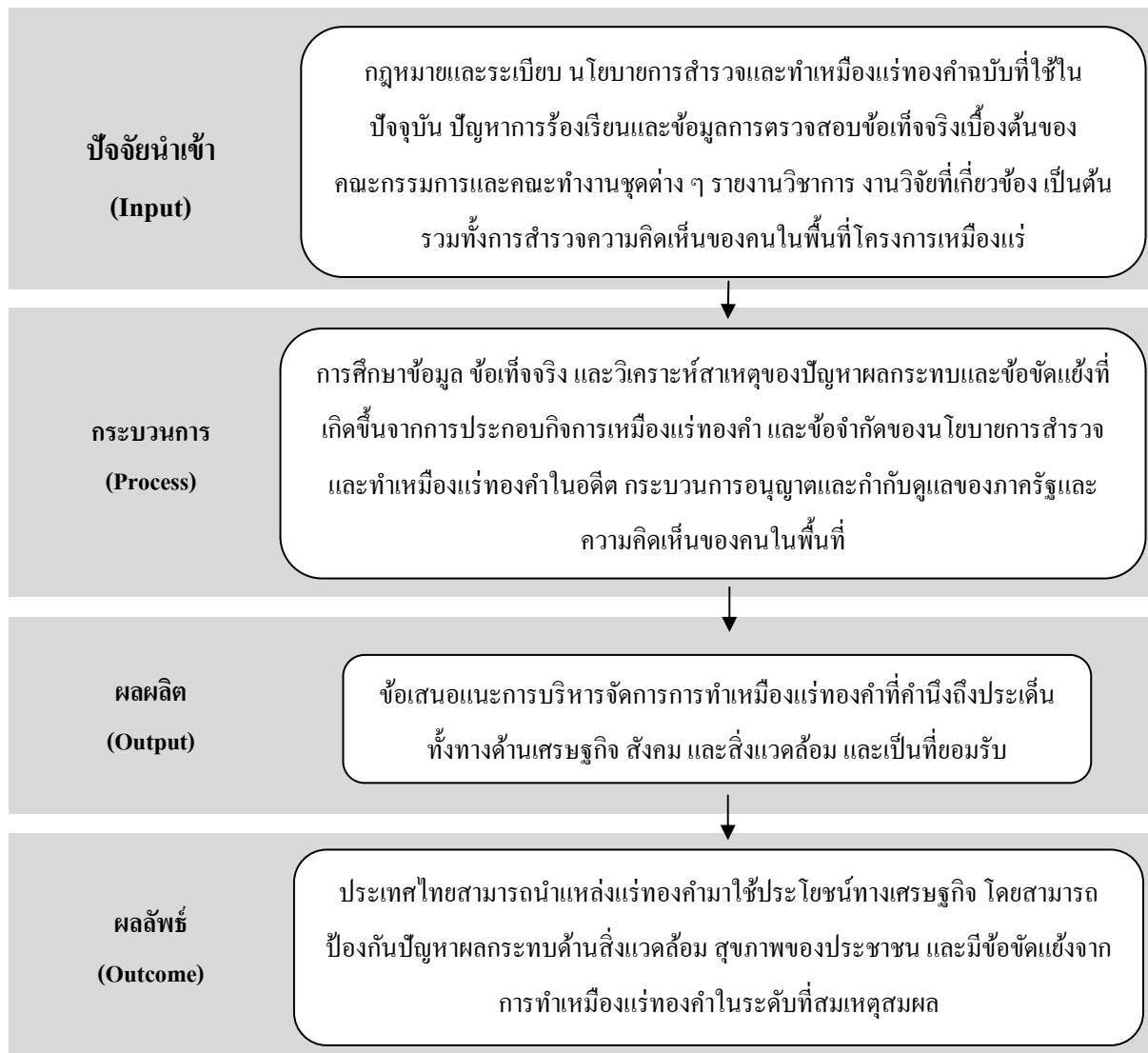


## ขอบเขตของการวิจัย

ศึกษาสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจากการประกอบกิจการเหมืองแร่ทองคำในประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเหมืองแร่ทองคำของบริษัท อัครา รีซอร์สเซส จำกัด (มหาชน) ที่จังหวัดพิจิตรและเพชรบูรณ์ รวมถึงวิเคราะห์ข้อจำกัดหรือจุดอ่อนของนโยบายการสำรวจและทำเหมืองแร่ทองคำในอดีตซึ่งมีผลบังคับใช้ในปัจจุบัน ทบทวนประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องในต่างประเทศ ตลอดจนการสำรวจความคิดเห็นของคนในพื้นที่โครงการ

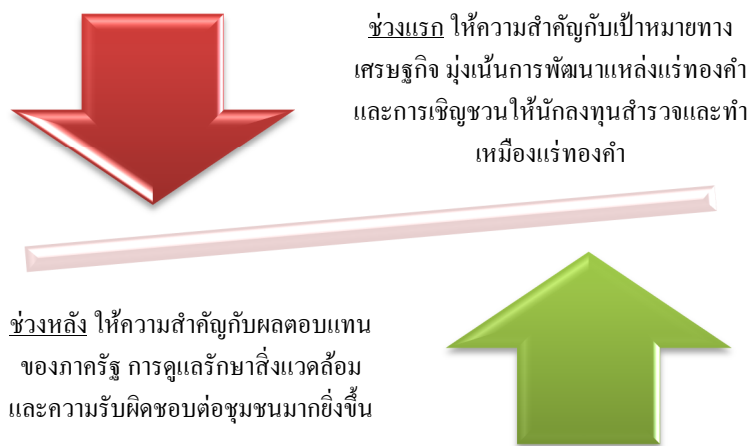
## วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยมีวิธีดำเนินการวิจัย ดังนี้



## ผลการวิจัย

ประเทศไทยเป็นหนึ่งในประเทศที่มีศักยภาพด้านทรัพยากรแร่ทองคำค่อนข้างมาก และมีการดำเนินการสำรวจและทำเหมืองแร่ทองคำมาเป็นเวลานานแล้ว นโยบายการสำรวจและทำเหมืองแร่ทองคำมีการเปลี่ยนแปลงไปตามสภาพเศรษฐกิจและสังคมในแต่ละช่วงเวลา โดยในอดีต รัฐมุ่งเน้นให้เกิดการพัฒนาอุตสาหกรรมเหมืองแร่ทองคำโดยคำนึงถึงประโยชน์ด้านเศรษฐกิจเป็นหลัก จึงมีการส่งเสริมการลงทุนและออกมาตรการต่าง ๆ เพื่อจูงใจให้มีการลงทุนทำเหมืองแร่ทองคำภายในประเทศ ต่อมาเมื่อสภาพเศรษฐกิจและสังคมเปลี่ยนแปลงไป นโยบายการสำรวจและทำเหมืองแร่ทองคำเริ่มให้ความสำคัญกับประเด็นด้านสังคมและสิ่งแวดล้อมมากยิ่งขึ้น



จากการทบทวนแนวคิด ทฤษฎี วรรณกรรมปริทัศน์ รวมถึงการศึกษาพัฒนาการและเหตุการณ์สำคัญที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการสำรวจและทำเหมืองแร่ทองคำของไทย พบข้อจำกัดและจุดอ่อน 3 ประการ ได้แก่ ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคมและชุมชน รวมถึงด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ



ข้อเสนอแนะเพื่อปรับปรุงแนวทางการบริหารจัดการอุตสาหกรรมเหมืองแร่ทองคำ แบ่งออกเป็น 3 ด้านหลัก ดังนี้

1. ข้อเสนอแนะการปรับปรุงแนวทางการบริหารจัดการด้านเศรษฐกิจ ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มสัดส่วนผลประโยชน์ตอบแทนแก่รัฐและท้องถิ่น รวมถึงเพื่อให้เกิดการพัฒนาอุตสาหกรรมเหมืองแร่ทองคำตลอดห่วงโซ่มูลค่า โดยแบ่งออกเป็น 5 มาตรการสำคัญ ได้แก่

- 1.1 การยกเลิกการส่งเสริมการลงทุนสำหรับกิจการเหมืองแร่ทองคำ
- 1.2 การประมุขสิทธิสำรวจและทำเหมืองแร่ทองคำ
- 1.3 การปรับปรุงการจัดเก็บผลประโยชน์ตอบแทนแก่รัฐและท้องถิ่น
- 1.4 การจัดสรรผลประโยชน์ให้ท้องถิ่นที่อยู่บริเวณใกล้เคียง
- 1.5 การห้ามส่งออกทองคำที่ได้จากการทำเหมืองแร่

2. ข้อเสนอแนะการปรับปรุงแนวทางการบริหารจัดการด้านสังคมและชุมชน เพื่อให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการเหมืองแร่ทองคำมากขึ้น รวมถึงเพื่อให้ผลประโยชน์ตกถึงมือของประชาชนในชุมชนและทำให้ชุมชนสามารถบริหารจัดการผลประโยชน์ให้สอดคล้องกับความต้องการของชุมชนอย่างแท้จริง โดยแบ่งออกเป็น 3 มาตรการสำคัญ ได้แก่

- 2.1 การยกระดับการมีส่วนร่วมของชุมชนในการบริหารจัดการเหมืองแร่ทองคำ
- 2.2 การยกระดับมาตรฐานความรับผิดชอบต่อสังคม (CSR) ของผู้ประกอบการ
- 2.3 การตั้งกองทุนเพื่อพัฒนาหมู่บ้านรอบพื้นที่เหมืองแร่

3. ข้อเสนอแนะการปรับปรุงแนวทางการบริหารจัดการด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาความขัดแย้งและผลกระทบที่อาจเกิดจากการทำเหมือง ให้มีงบประมาณในการแก้ไขปัญหาในกรณีฉุกเฉิน รวมถึงเพื่อให้รัฐมีหลักประกันในการดำเนินการแก้ไขปัญหาในกรณีที่ผู้ประกอบการไม่ฟื้นฟูพื้นที่หรือเยียวยาผลกระทบที่เกิดจากการทำเหมือง โดยแบ่งออกเป็น 4 มาตรการหลัก ได้แก่

- 3.1 การกำหนดให้มีกองทุนประกันความเสี่ยงด้านสิ่งแวดล้อม และกองทุนเฝ้าระวังสุขภาพ
- 3.2 การกำหนดให้มีกองทุน และหลักประกันการฟื้นฟูพื้นที่ที่ชัดเจน
- 3.3 การจัดทำข้อมูลพื้นฐานก่อนการทำเหมือง (Baseline Data)
- 3.4 การจัดทำแนวพื้นที่กันชนการทำเหมือง (Buffer Zone)

## ข้อเสนอแนะการปรับปรุงแนวทางการบริหารจัดการการทำเหมืองแร่ทองคำ

ด้านเศรษฐกิจ	ด้านสังคมและชุมชน	ด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ
<ul style="list-style-type: none"> <li>• การเพิ่มผลประโยชน์ตอบแทนแก่ภาครัฐและท้องถิ่น</li> <li>• การจัดเก็บและจัดสรรผลประโยชน์ที่เหมาะสมและเป็นธรรม</li> <li>• การพัฒนาอุตสาหกรรมต่อเนื่องจากการทำเหมืองแร่ทองคำตลอดห่วงโซ่การผลิต</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• การยกระดับการมีส่วนร่วมของชุมชน</li> <li>• การยกระดับมาตรฐานความรับผิดชอบต่อสังคมของผู้ประกอบการ</li> <li>• การพัฒนาอาชีพและชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในชุมชน</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• การพัฒนามาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ รวมถึงการฟื้นฟูพื้นที่ที่ชัดเจน เช่น กองทุนหลักประกัน การทำประกันภัย</li> <li>• การจัดทำ Baseline data และ Buffer zone เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาผลกระทบต่อชุมชน</li> </ul>

### ข้อเสนอแนะ

1. กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงสาธารณสุข และกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ควรพิจารณานำข้อเสนอแนะที่ได้จากการศึกษานี้ไปใช้เป็นข้อมูลประกอบการจัดทำกรอบนโยบายและยุทธศาสตร์การบริหารจัดการอุตสาหกรรมเหมืองแร่ทองคำ เพื่อนำเสนอให้คณะกรรมการนโยบายบริหารจัดการแร่แห่งชาติให้ความเห็นชอบก่อนนำเสนอคณะรัฐมนตรี เพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 72/2559 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2559 ต่อไป

2. นโยบายการสำรวจและทำเหมืองแร่ทองคำ เป็นเครื่องมือสำคัญของรัฐที่ใช้ในการบริหารจัดการอุตสาหกรรมเหมืองแร่ทองคำในอนาคต ดังนั้น กระบวนการกำหนดนโยบายการสำรวจและทำเหมืองแร่ทองคำ ควรผ่านการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกภาคส่วน ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง ผู้ประกอบการภาคเอกชน รวมถึงประชาชนในพื้นที่ที่มีศักยภาพด้านทรัพยากรแร่ทองคำ เพื่อให้ได้นโยบายการสำรวจและทำเหมืองแร่ทองคำที่เหมาะสมและเป็นที่ยอมรับของทุกภาคส่วน