

ทรัพยากรแร่ : ทรัพยากรส่วนรวมของคนไทย โดย ศยามล ไกยูรวงศ์

ทรัพยากรแร่ถือว่าเป็นทรัพยากรส่วนรวม (common property) ของทุกคน หรือที่เรียกว่า “สาธารณสมบัติของแผ่นดิน” ในอดีตที่ผ่านมาจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ มุ่งเน้นการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรแร่ เนื่องจากประเทศไทยยังมีทรัพยากรแร่จำนวนมาก เงินทุนและความรู้ในการใช้เทคโนโลยีทั้งด้านการสำรวจแร่ การทำเหมืองแร่ ต้องพึ่งพาต่างชาติ รัฐบาลไทยจึงให้ใช้ประโยชน์และให้สิทธิพิเศษแก่บริษัทเอกชนต่างชาติ เพื่อให้มีการพัฒนาคนไทยให้มีความรู้ในการทำเหมืองแร่ และการประกอบโลหกรรม อย่างไรก็ตามการทำเหมืองแร่และการประกอบโลหกรรมมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ แต่มาตรการทางกฎหมายและในทางนโยบายของการกำกับดูแลให้บริษัทเอกชนที่ได้รับอนุญาตประทานบัตรแร่ ยังขาดประสิทธิภาพ จึงทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างประชาชนในพื้นที่กับผู้ประกอบการทำเหมือง

สำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรณี กรมทรัพยากรธรณี (พ.ศ. ๒๕๕๕) ได้จัดทำยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรแร่ พ.ศ. ๒๕๕๕ – ๒๕๕๙ โดยส่งเสริมให้มีการวิจัยและพัฒนาทรัพยากรแร่ในการสร้างมูลค่าเพิ่มในลักษณะผลิตภัณฑ์ต่อเนื่องที่ใช้แร่เป็นวัตถุดิบ มีการนำเทคโนโลยีมาใช้ประโยชน์ศักยภาพและพัฒนาแหล่งแร่ที่มีคุณค่าสูง (Superior Exploration) และใช้แร่ในอุตสาหกรรมเทคโนโลยีขั้นสูง (Mineral for Advanced Product) ส่งเสริมการร่วมพัฒนาแหล่งแร่ระหว่างภาครัฐและเอกชน (Positive Partnership) และส่งเสริมอุตสาหกรรมแร่สีเขียวสะอาดตั้งแต่ต้นจนจบ (Green and Clean Mineral Industry: Before-During-After) สร้างแรงจูงใจให้ผู้ประกอบการเหมืองแร่พัฒนาการผลิตและเพิ่มมูลค่าทรัพยากรแร่ (Value Added) รวมถึงการสร้างมูลค่าทรัพยากรแร่ (Value Creation) ในการนำไปใช้ในผลิตภัณฑ์ต่างๆ ควบคู่กับการสนับสนุนและจูงใจให้ใช้วัสดุทดแทนแร่ และการใช้ประโยชน์โลหะหมุนเวียนให้มากที่สุด

ตามบทบาทหน้าที่ของกรมทรัพยากรธรณีต้องมุ่งเน้นการพัฒนาทรัพยากรแร่ให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศ แต่ในมุมมองของประชาชนในพื้นที่ที่มีความกังวลต่อผลกระทบต่อการประกอบอาชีพเกษตรกรรมผลกระทบต่อสุขภาพและสิ่งแวดล้อม ในขณะที่ผู้ประกอบการได้รับประโยชน์จากการทำเหมืองมหาศาลโดยที่ประชาชนในพื้นที่ได้รับประโยชน์เพียงน้อยนิดซึ่งไม่สามารถเริ่มต้นชีวิตใหม่ได้ ประชาชนในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจึงมีคำถามต่อความเป็นธรรมที่พวกเขาต้องรับภาระผลกระทบแทบทั้งสิ้น เมื่อเปรียบเทียบกับประโยชน์ที่ได้รับ

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) มีข้อเสนอในรายงานการศึกษาเรื่อง “แผนแม่บทการจัดการธรณีวิทยาและทรัพยากรธรณี (กันยายน ๒๕๕๖) เสนอให้มีการจำแนกเขตแหล่งทรัพยากรแร่ (Mineral Resources Zone) และศึกษาคุณสมบัติของแร่ทั่วประเทศเพื่อวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างเหมาะสม ให้มีการศึกษามูลค่าทางเศรษฐกิจของแร่ที่ค้ำจนถึงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม การดำเนินมาตรการป้องกันผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม โดยจัดทำคู่มือแนวทางปฏิบัติด้านสิ่งแวดล้อมในการพัฒนาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรณี และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการติดตามตรวจสอบ การจัดการการใช้ประโยชน์ในระดับพื้นที่ เช่น พื้นที่อนุรักษ์ โดยศึกษาแนวทางและข้อพึงปฏิบัติในการลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

จากข้อเสนอของ TDRI แสดงให้เห็นว่าการทำเหมืองแร่ในวันนี้และในอนาคต นอกจากต้องคำนึงถึงมิติวิศวกรรมการทำเหมืองแร่และประโยชน์ที่ได้รับแล้ว ยังจำเป็นต้องคำนึงถึงการลดต้นทุนในการใช้เทคโนโลยีการทำเหมืองแร่ การพิจารณาต้นทุนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ ที่รัฐและผู้ประกอบต้องดำเนินการเพื่อให้การทำเหมืองแร่มีผลกระทบต่อชุมชนน้อยที่สุด ดังนั้นยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแร่จึงต้องครอบคลุมแนวคิดและแนวทางดังนี้

- แนวทางการบริหารจัดการแร่ตามหลักธรรมาภิบาลและโปร่งใส ให้ประชาชนมีส่วนร่วมการบริหารจัดการ และกระจายการจัดสรรประโยชน์จากเหมืองแร่อย่างเป็นธรรม
- แนวทางการใช้ประโยชน์จากแร่และการอนุรักษ์พื้นที่ศักยภาพแร่ และทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในระยะยาว
- แนวทางการสำรวจแร่ การทำเหมือง การติดตามตรวจสอบ การควบคุมและการฟื้นฟูเหมืองแต่ละประเภท
- แนวทางการตรวจสอบผลกระทบต่อชุมชนและสิ่งแวดล้อม และมาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหา

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายได้สนับสนุนเครือข่ายผู้ได้รับผลกระทบจากการทำเหมือง ในการจัดทำ

ร่างพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ตามแนวคิดและแนวทางดังกล่าว โดยออกแบบให้มีคณะกรรมการ ๓ ระดับ ดังนี้

๑) **คณะกรรมการนโยบายแร่** มีรัฐมนตรีกระทรวงอุตสาหกรรมเป็นประธานคณะกรรมการ ทำหน้าที่จัดทำและประเมินผลการปฏิบัติตามแผนบริหารจัดการแร่แห่งชาติ ประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์จากแร่

๒) **คณะกรรมการแร่** ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านต่างๆหลายสาขาที่เกี่ยวข้อง ทำหน้าที่ออกหลักเกณฑ์ในการกำกับการณ์อนุมัติอนุญาตต่างๆ รวมทั้งติดตามตรวจสอบการปฏิบัติตามเงื่อนไขของใบอนุญาต โดยรัฐมนตรีกระทรวงอุตสาหกรรมเป็นผู้ออกประธานบัตรการทำเหมืองประเภทที่มีเนื้อที่มากกว่า ๑๐๐ ไร่ และการทำเหมืองใต้ดิน

๓) **คณะกรรมการแร่จังหวัด** มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานและเป็นผู้ให้อนุญาตประทานบัตรประเภทเหมืองแร่ขนาดเล็ก ไม่เกิน ๑๐๐ ไร่ นอกจากนี้ยังมีคณะกรรมการที่มาจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในพื้นที่ทำเหมืองแร่ ทำหน้าที่จัดทำแผนบริหารจัดการแร่จังหวัด

หลักการของการสำรวจแร่ต้องคำนึงถึงการอนุรักษ์พื้นที่ กล่าวคือ การได้อาชญาบัตรผูกขาด

สำรวจแร่ หรืออาชญาบัตรพิเศษ ต้องได้รับความยินยอมจากผู้มีกรรมสิทธิ์ที่ดินหรือผู้มีสิทธิครอบครองที่ดิน รวมทั้งห้ามมิให้ผู้ใดสำรวจแร่ในพื้นที่แหล่งต้นน้ำหรือป่าน้ำซับซึม เขตพื้นที่ป่าสงวน เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตโบราณสถาน

การประกอบกิจการเหมืองแร่ต้องมีการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และต้อง

มีการดำเนินการอย่างเคร่งครัดตามมาตรการที่กำหนดไว้ในรายงานดังกล่าว มาตรการหนึ่งที่สำคัญคือ การฟื้นฟูและการปิดเหมือง โดยแผนการฟื้นฟูเหมืองต้องประกอบด้วย การเปรียบเทียบข้อมูลฐานของปริมาณมลพิษทั้งก่อน ระหว่างและ หลังการฟื้นฟูเหมือง การปิดเหมืองจะกระทำได้ต่อเมื่อมีการฟื้นฟูพื้นที่ มีการรื้อถอน หรือมีการประเมินผลการฟื้นฟูแล้วเท่านั้น

กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการประเมินผลกระทบ และกระบวนการอนุมัติ

อนุญาตประทานบัตรทำเหมือง หรือการออกอาชญาบัตรสำรวจแร่ ก็เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ไม่เกิดความขัดแย้งในพื้นที่เมื่อมีการทำเหมือง และประชาชนได้วางแผนบริหารจัดการแร่ในพื้นที่ไปพร้อมกัน

การมีกองทุนศึกษา พัฒนา และฟื้นฟูพื้นที่ และช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากการทำเหมือง โดยรายได้ของกองทุนมาจาก ๑) เงินส่วนแบ่งค่าภาคหลวงแร่ที่รัฐบาลได้รับใน ๒) ส่วนแบ่งผลประโยชน์พิเศษที่ผู้ถืออาชญาบัตรและผู้ถือประทานบัตรเสนอแก่รัฐ ๓) ส่วนแบ่งค่าธรรมเนียมการออกอาชญาบัตร ประทานบัตร และการอนุญาต ๔) ส่วนแบ่งค่าใช้เนื้อที่ในอาชญาบัตร และประทานบัตร และ ๕) ส่วนแบ่งค่าขายของกลางและทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องในการกระทำความผิดและค่าปรับตามที่กำหนดในกฎหมาย ๖) ส่วนแบ่งเงินบำรุงพิเศษในอัตราส่วนที่รัฐมนตรีกำหนด เป็นต้น การมีกองทุนเป็นหลักประกันสำคัญที่ผู้ประกอบการเหมืองต้องรับผิดชอบ โดยไม่เป็นภาระแก่รัฐที่ต้องนำภาษีประชาชนมาใช้จ่าย

ทรัพยากรแร่เป็นทรัพยากรส่วนรวมที่มีมูลค่าซึ่งควรนำมาวางแผนการบริหารจัดการแร่ที่เป็นการอนุรักษ์ ทรัพยากรธรรมชาติ และการใช้ประโยชน์จากแร่อย่างสมดุลและยั่งยืน การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์สำหรับโซนพื้นที่ของประเภทเหมืองแต่ละประเภท จึงมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการบริหารจัดการแร่อย่างโปร่งใสและมีหลักธรรมาภิบาล