

## تحول دستورالعمل‌های ارزیابی تأثیرات اجتماعی در بستر سیاستی موجود

ریچارد پارسونز<sup>۱</sup>، جو آن اورینگام<sup>۲</sup> و دینا کمپ<sup>۳</sup>

۱. وزارت برنامه‌ریزی و محیط‌زیست نیوساوت‌ولز، سیدنی، استرالیا

۲. مرکز مسئولیت اجتماعی امور معدن، دانشگاه کوئینزلند، بریزبن، استرالیا

۳. مرکز مسئولیت اجتماعی امور معدن، مؤسسه مواد معدنی پایدار، دانشگاه کوئینزلند، بریزبن، استرالیا

مترجم: شهریانو ناصر

کارشناس ارشد مدیریت فرهنگی؛ homaa22@yahoo.com

### چکیده

تاکنون دستگاه‌های قضایی معدودی، اصول مورد توافق بین‌المللی «ارزیابی تأثیرات اجتماعی (اتا)» را در قالب ملاحظات قانونی در آورده‌اند. دولت‌ها و نهادهای نظارتی تمایل دارند برای متولیان توسعه، چارچوب‌های کاملی فراهم آورند یا بدون مشخص کردن جزئیات اجرایی به نحوی آنها را ملزم به «در نظر گرفتن» تأثیرات اجتماعی کنند. در استرالیا، عدم شفافیت در این حوزه، اطمینان همه طرفین [اقدام توسعه‌ای] را درباره الزامات از بین می‌برد. نسخه دستورالعمل اتا که دولت نیوساوت‌ولز آن را در سال ۲۰۱۷ برای پروژه‌های کلان توسعه‌ای صنایع معدنی، نفتی و حفاری انتشار داد، بیانگر تلاشی جهت شفاف‌سازی الزامات و ارائه یک راهنما است. در این مقاله، ما روند به ثمر رسیدن این دستورالعمل را از دیدگاه کسانی که مستقیماً درگیر اجرای آن بودند، توصیف می‌کنیم و چالش‌های مربوط به ادغام اصول اجرای بهینه اتا در چارچوب فعلی سیاست‌های دولتی را نیز مشخص می‌نماییم. هر چند این دستورالعمل حاکی از پیشرفت چشمگیری در هدایت فرآیند اتای مبتنی بر سیاست محسوب می‌شود، هنوز برخی از جنبه‌های آن قابلیت بهبود دارد. آزمون واقعی تأثیر این دستورالعمل، در تأثیری که بر نحوه اجرای اتا در نیوساوت‌ولز دارد و در نهایت در پیامدهای اجتماعی پروژه‌های مرتبط با منابع بر جوامع محلی متأثر از آنها نهفته است.

**واژگان کلیدی:** ارزیابی تأثیر اجتماعی، جلب مشارکت اجتماعی، مشارکت

عمومی، توسعه سیاست.

در دهه‌های اخیر، شاکله ادبیات ارزیابی تأثیرات اجتماعی (اتا) تکامل یافته است و اکنون اصول و دستورالعمل‌های بین‌المللی‌ای را که سازمان‌های حرفه‌ای از جمله «انجمن بین‌المللی ارزیابی تأثیرات»<sup>۱</sup> تصویب کرده‌اند، در خود جای داده است (Vanclay, 2003; Vanclay & et al, 2015). با این حال به کار بردن این اصول و دستورالعمل‌ها و عمل به آنها هنوز امری داوطلبانه است. حامیان پروژه به جای آنکه ملزم به رعایت قانون کشور میزبان باشند، می‌توانند برای تسهیل در تصویب پروژه به آن استناد کنند یا ادعای «بهترین اجرا» را در درگیر نمودن ذی‌نفعان و تعاملات جامعه پیدا کنند. از آنجا که اجرای اتا همواره بازتاب‌دهنده اصول بین‌المللی آن نیست، به ندرت تمامی پتانسیل‌های آن تحقق می‌یابد (Bruekner & et al, 2014). این مقاله بر تلاش دولت استرالیا برای بهبود اجرای اتا در حوزه صنایع حفاری به کمک یک دستورالعمل مصوب دولتی متمرکز است.

هیچ‌یک از ملاحظات قانونی در حوزه‌های قضایی در استرالیا، به طور جامع برگردانی از این اصول و دستورالعمل‌ها نیست. برخی از دولت‌های ایالتی و دستگاه‌های نظارتی دارای چارچوب‌های سطح بالایی هستند، یا الزام به در نظر گرفتن تأثیرات اجتماعی در آنها آمده است، اما چگونگی انجام آن مشخص نشده است. این عدم شفافیت، همه طرف‌ها را نسبت به الزامات ایالتی اتا نامطمئن می‌سازد. مشاوران حوزه سیاست‌های عمومی در نیوساوت‌ولز<sup>۲</sup> معتقدند که حامیان پروژه و ناظران به دنبال شفاف‌سازی انتظارات دولت هستند؛ متخصصان اتا در جست‌وجوی پشتیبانی برای انجام ارزیابی‌های قوی و معنادار بوده، افراد متأثر از پروژه نیز در پی یک ارزیابی جامع، معنادار و مستقل از تأثیرات و همچنین تثبیت حق خود برای شرکت در فرایند توسعه پروژه (NSW DPE, 2015b, 2017b) هستند.

در این مقاله، فرآیند به ثمر رسیدن دستورالعمل ارزیابی تأثیرات اجتماعی دولت نیوساوت‌ولز برای توسعه صنایع معدنی، نفتی و حفاری در سطح دولتی (NSW DPE, 2017b) شرح داده شده است. ما به عنوان نویسندگان این مقاله، از منظر کسانی که به طور مستقیم در تدوین این دستورالعمل دخیل بوده‌اند، قلم می‌زنیم. برای مقابله با هرگونه سوگیری در طی فرآیند تحلیل، امکان بازبینی و انتقاد از مفروضاتمان و نیز کشف تفسیرهای جایگزین را در فرآیند تدوین دستورالعمل در نظر گرفته‌ایم (Alvesson & Deetz, 2000). ما بر چالش‌هایی که ادغام اصول پذیرفته‌شده بین‌المللی اتا در چارچوب ارزیابی پروژه‌های مهم مرتبط با منابع در نیوساوت‌ولز

1- International Association for Impact Assessment (IAIA)

2- New South Wales (NSW)

برمی‌انگیزد، تأکید می‌کنیم. در ادامه این مقاله به تشریح بستر جهانی‌ای که اتا در آن تکامل یافته است و پس از آن، بستر سیاستی ارزیابی تأثیرات پروژه‌های بزرگ در استرالیا و نیوساوت‌ولز می‌پردازیم. سپس توضیح می‌دهیم که چگونه پیش از آنکه فرصت‌های بهبود مضاعف در نظر گرفته شود، موضوعات کلیدی در فرآیند تدوین دستورالعمل و در متن آن مشخص و بررسی شد.

### توسعه مفهومی و نهادی اتا

تأثیرات اجتماعی شامل تجربیات فیزیکی و احساسی‌ای می‌شود که مردم، گروه‌ها و جوامع به عنوان پیامدهای پروژه‌ها و فعالیت‌هایی که شیوه زندگی، کار، ارتباط، استراحت و حتی سازمان‌یافتگی آنها را تغییر می‌دهد، درک می‌کنند (Interorganizational Committee on Principles and Guidelines for Social Impact Assessment, 2003). اتا فرآیندی است که اثرات تغییرات ناشی از پروژه را بر دارایی‌ها، حقوق و نظام‌های سازمان‌دهی اجتماعی مردم از جمله کیفیت زندگی، فرهنگ، بهداشت، تعاملات اجتماعی و معیشت آنها، شناسایی و ارزیابی می‌کند. طبق گفته ونکلی و همکاران (۲۰۱۵)، این فرآیند شامل پیش‌بینی، تجزیه و تحلیل، پایش و مدیریت پیامدهای خواسته و ناخواسته توسعه است.

مفهوم اتا برای نخستین بار به عنوان بخشی از ارزیابی تأثیرات محیط‌زیستی و همزمان با تصویب قوانین و مقررات مربوط به این ارزیابی (مانند قانون سیاست ملی محیط‌زیست) در سال ۱۹۶۹ در ایالات متحده آمریکا مطرح شد. قانون سیاست ملی محیط‌زیست، متولیان توسعه را ملزم می‌کرد که در فرآیندهای برنامه‌ریزی و تصمیم‌گیری در سطح ملی، تأثیرات محیط‌زیستی و اجتماعی بر جوامع را در نظر بگیرند (Burdge, 2003). از آن زمان بود که دانشمندان علوم اجتماعی، بدنه ادبیات اتا و اجرای آن را گسترش دادند (برای مثال Burdge, 2003; Lockie, 2001; Freudenberg, 1986; Wolf, 1974). در سال ۱۹۹۴، کمیته بین‌سازمانی اصول و دستورالعمل‌های اتای آمریکا، مجموعه‌ای از دستورالعمل‌ها و اصول را برای اتا ایجاد کرد که بعدها سازمان‌های حرفه‌ای معاصر مانند «انجمن بین‌المللی ارزیابی تأثیرات» آنها را به کار گرفتند.

اصول بین‌المللی ارزیابی تأثیرات اجتماعی، شناخته‌شده‌ترین معیارهای مورد توافق بین‌المللی را برای ارزیابی اثربخش تأثیرات اجتماعی تشکیل می‌دهد. درباره ویژگی‌ها، اصول و استانداردهای عملکردی اتا در این چارچوب‌ها و یا سایر چارچوب‌ها و دستورالعمل‌های مطرح، از جمله ارزیابی تأثیر اجتماعی: راهنمایی برای ارزیابی و

مدیریت تأثیرات اجتماعی پروژه‌ها (Vanclay & et al, 2015) و استانداردهای بین‌المللی مانند ایزو ۳۱۰۰۰: مدیریت ریسک (اصول و دستورالعمل‌ها) و ایزو ۲۶۰۰۰: دستورالعملی برای مسئولیت اجتماعی، اتفاق نظر زیادی وجود دارد. راهنما و منابع زیادی برای مجریان و متخصصان اتا و دیگر ذی‌نفعان وجود دارد که این ویژگی‌ها را بازتاب می‌دهد (Arce-Gomez & et al, 2015). در اصل، اجرای اتا به مثابه فرآیندی تکراری، اجتماع‌محور و مشارکتی شناخته می‌شود که از اشکال متنوعی از داده‌ها و اطلاعات برای تولید ارزیابی‌ها و راه‌کارهایی مبتنی بر ارزش‌ها استفاده می‌کند تا فرصت‌ها، ریسک‌ها و عدم قطعیت‌های مرتبط با پروژه‌ها و فرآیندهای توسعه‌ای مهم را مشخص کند (Aledo-Tur & Domínguez-Gómez, 2017) (نگاهی به جدول شماره ۲ ببیند).

### زمینه سیاست‌گذاری برای اتا در استرالیا و نیوساوت‌ولز

همزمان با تکامل اتا، رویکرد قانون‌گذاران و ناظران استرالیا نیز دچار تحول شده است. یکی از نقاط عطف در این زمینه این بود که دولت کوئینزلند<sup>۱</sup> در سال ۲۰۰۸، سیاست‌های جوامع با منابع پایدار را معرفی کرد. این سیاست مستلزم یک «برنامه مدیریت تأثیرات اجتماعی (بمتا)» به عنوان بخشی از فرآیند اتا بود. برنامه‌های مدیریت تأثیرات اجتماعی مستلزم این بود که حامیان پروژه، تأثیرات اجتماعی احتمالی آن را شناسایی کرده، اقداماتی برای کاهش تأثیرات منفی ارائه دهند (Franks & Vanclay, 2013). دولت کوئینزلند بعدها یک مجموعه طرح شامل «یک رویکرد جدید برای مدیریت تأثیرات پروژه‌های بزرگ در جوامع دارای منابع» (State of Queensland DSDIP, 2013) را به همراه نخستین دستورالعمل اتا در استرالیا منتشر کرد. دولت قلمروی شمالی در همان سال دستورالعملی را برای ارزیابی تأثیرات اجتماعی و اقتصادی تدوین کرد که مستلزم برنامه‌های مدیریت پیامدها به عنوان بخشی از گزارش‌های محیط‌زیستی عمومی یا اظهاریه‌های تأثیرات محیط‌زیستی تحت قانون ارزیابی محیط‌زیستی (NT EPA, 2013) بود. دولت قلمروی شمالی استرالیا پیشتر فرآیندهای ارزیابی تأثیراتی را آغاز کرده بود که بیش از یک پروژه را در برمی‌گرفت. در سال ۲۰۰۵ دولت نیوساوت‌ولز، یک ارزیابی استراتژیک برای تحلیل پتانسیل استخراج زغال‌سنگ دره آپر هانتز<sup>۲</sup> انجام داد. این ارزیابی، منابع زغال‌سنگ و پتانسیل توسعه معدن را در کنار موضوعات دیگر، از جمله آب‌های سطحی و زیرزمینی، مسائل اجتماعی و رفاهی،

1- Queensland

2- Upper Hunter Valley

میراث طبیعی و فرهنگی، زمین و کشاورزی در نظر گرفته بود. این ارزیابی در ادامه با مروری استراتژیک بر تأثیرات حفاری زیرزمینی (به ویژه فرونشست) در کولفیلد جنوبی<sup>۱</sup> در اواخر سال ۲۰۰۶ پیگیری شد (Franks & et al, 2010).

دولت کوئینزلند در سال ۲۰۰۸ همزمان با ابلاغ سیاست جوامع با منابع پایدار، ارزیابی‌های تأثیرات منطقه‌ای استراتژیک را نیز در گالیه و سورات باسینز<sup>۲</sup> آغاز کرد. در سال ۲۰۱۰، استرالیای غربی و دولت‌های مشترک‌المنافع (فدرال) یک ارزیابی منطقه‌ای استراتژیک برای براوز باسینز<sup>۳</sup> انجام داد که به ارتباط میان پروژه‌های موجود و پروژه‌های پیشنهادی در منطقه می‌پرداخت. در سال ۲۰۱۵ دولت نیوساوت‌ولز، مقرراتی را برای ارزیابی مقدماتی مسائل منطقه‌ای<sup>۴</sup> (NSW DPE, 2015a) در چارچوب استراتژیک اکتشاف نفت و زغال‌سنگ خود ارائه کرد. ارزیابی‌های مقدماتی مسائل منطقه‌ای برای شناسایی موضوعات اجتماعی، محیط‌زیستی و اقتصادی مرتبط با اکتشاف زغال‌سنگ یا گاز در مقیاس منطقه‌ای طراحی شده بود. این ارزیابی‌های استراتژیک می‌تواند اتا را در فرآیندهای توسعه‌ای و چارچوب‌های نظارتی گسترده‌تر قرار دهد (Partidário & Clark, 2000) و درک این امر که تأثیرات اجتماعی با سایر انواع تأثیرات پیوندی ناگسستنی دارد، حاکی از نیاز به رویکردی یکپارچه است. با وجود این در نیوساوت‌ولز، دستورالعملی برای اتا در سطح پروژه وجود نداشت.

### اتا در نیوساوت‌ولز

در غیاب دستورالعمل، «کفایت» اتا در زمینه توسعه‌های عظیم منابع همیشه زیر سؤال می‌رفت. به عنوان مثال، پروژه گسترش وارک ورت<sup>۵</sup>، طرح پیشنهادی زغال‌سنگ متگاسکو<sup>۶</sup>، پروژه گسترش ویلپین جونگ<sup>۷</sup> و پروژه‌های زغال‌سنگ بایلانگ و درایتون جنوبی<sup>۸</sup>، همگی با مخالفت جامعه محلی روبه‌رو شد. بخشی از این مخالفت‌ها به این دلیل بود که در فرآیند ارزیابی تأثیرات، توجه خاصی به تأثیرات اجتماعی نشده بود (Preston, 2014; Luke, 2017; Askland, 2018). در نیوساوت‌ولز، ارزیابی تأثیرات فیزیکی مانند سرو صدا، گرد و غبار و لرزه رایج بود؛ در حالی که تأثیرات تجربه‌ای و ناملموس‌تر عمدتاً نادیده انگاشته می‌شد.

- 1- Southern Coalfield
- 2- Galilee and Surat Basins
- 3- Browse Basin
- 4- Preliminary Regional Issues Assessment (PRIA)
- 5- Warkworth
- 6- Metgasco
- 7- Wilpinjong
- 8- Bylong and Drayton South

در نیوساوت ولز، وزارت برنامه‌ریزی و محیط‌زیست<sup>۱</sup> مرجعی است که مسئولیت ارزیابی اجرای پروژه‌های بزرگ را برعهده دارد. این وزارتخانه در سال ۲۰۱۶ پس از مشورت با صنایع، جوامع محلی و گروه‌های محیط‌زیستی، به منظور بازبینی «سیاست برنامه‌ریزی محیط‌زیستی ایالتی» مصوبه سال ۲۰۱۵، تدوین دستورالعمل جدید اتا را آغاز کرد. گزارش بررسی (NSW DPE, 2015b) نشان داد در حالی که سیستم برنامه‌ریزی نیوساوت ولز رسماً الزام به «ارزیابی متوازن» تأثیرات اقتصادی، محیط‌زیستی و اجتماعی را بیان می‌دارد، این نگرانی همچنان باقی مانده است که عوامل اقتصادی نسبت به سایر ملاحظات در اولویت بالاتری قرار گیرد. ماده ۲۰۳ قانون برنامه‌ریزی و ارزیابی محیط‌زیستی نیوساوت ولز مصوبه سال ۱۹۷۹ (که از ۱۵ آوریل سال ۲۰۱۸ در جریان است) تصریح می‌کند که تأثیراتی که متوجه مردم است، امری بسیار مهم در فرآیند ارزیابی برای «توسعه‌های مهم ایالتی»<sup>۲</sup> محسوب می‌شود. در جدول ۱، ملاحظات قانونی و نظارتی مربوط به تأثیرات اجتماعی که از اوایل سال ۲۰۱۶، همزمان با آغاز پروژه تدوین دستورالعمل اتا اجرایی شده، آمده است. در این جدول نشان داده شده است که قانون قصد دارد ملاحظات اجتماعی و اقتصادی را در اصطلاح «محیط‌زیست» بگنجانند.

همان‌طور که در جدول ۱ نشان داده شده است، چارچوب قانونی و نظارتی، حامیان پروژه را ملزم می‌ساخت تا ابعاد اجتماعی تحولات مهم پروژه را در نظر بگیرند. با این حال هیچ دستورالعملی برای اینکه حامیان پروژه چگونه باید تأثیرات اجتماعی را درک و مدیریت کنند و دولت چگونه باید عامل تأثیرات اجتماعی را در تصمیم‌گیری درباره تصویب پروژه‌ها در نظر بگیرد، وجود نداشت. این امر، حامیان پروژه، دولت، مردم و جوامع متأثر از پروژه را نسبت به اینکه فرآیند اتا مستلزم چه چیزهایی است، نامطمئن می‌نماید. همچنین آشکار شد که دولت نیوساوت ولز، ظرفیت محدودی برای ارزشیابی اتاهایی که حامیان تهیه کرده‌اند دارد. بیشتر کارکنان وزارت برنامه‌ریزی و محیط‌زیست نیوساوت ولز، تنها در برنامه‌ریزی شهری و با علوم محیط‌زیستی دارای صلاحیت هستند، نه علوم اجتماعی یا رشته‌های شناختی.

در نیوساوت ولز، اتا در ارزیابی تأثیرات محیط‌زیستی مورد انتقاد قرار گرفت؛ زیرا اعضای جوامع محلی ادعا می‌کردند که حامیان پروژه و وزارت برنامه‌ریزی و محیط‌زیست، به ملاحظات اجتماعی وزن کمتری نسبت به مسائل اقتصادی می‌دهند. گزارش‌های اتا که مأموریت تهیه و تأمین مالی آن با حامیان پروژه بود، به جای ارزیابی‌های بی‌طرفانه، اسناد سوگیرانه‌ای محسوب می‌شد که جهت

1- Department of Planning and Environment (DPE)

2- State Significant Developments (SSDs)

جدول ۱- ملاحظات تأثیرات اجتماعی در چارچوب سیاستی نیوساوت ولز

ملاحظه	ارتباط با تأثیرات اجتماعی و ا تا
قانون برنامه‌ریزی و ارزیابی محیط‌زیستی مصوب سال ۱۹۷۹ (قانون EP&A)	چارچوب ارزیابی، انواع توسعه در نیوساوت ولز را ایجاد می‌کند و «محیط» را به عنوان «کلیه ابعادی که انسان‌ها را در برمی‌گیرد و بر آنها چه در قالب فرد و چه در قالب گروه‌بندی‌های اجتماعی تأثیر گذار است» تعریف می‌کند. بر اساس این قانون، حامیان اصلی پروژه‌های مرتبط با منابع موظف شدند برای پروژه خود یک ارزیابی انجام دهند و تأثیرات اجتماعی را در برنامه‌های توسعه‌ای خود لحاظ کنند.
قانون EP&A	توسعه‌ای که «... به منظور ارتقای رفاه اجتماعی و اقتصادی جامعه» باشد و ملاحظات و هماهنگی خدمات و تسهیلات جامعه را تشویق می‌کند.
قانون EP&A - s79C(1)(b)	مسئولان مربوط را ملزم به در نظر گرفتن «تأثیرات اجتماعی و اقتصادی محلی» می‌کند.
قانون EP&A - s79C(1)(e)	مسئولان مربوط را ملزم به در نظر گرفتن «منافع عمومی» می‌سازد.
سیاست برنامه‌ریزی محیط‌زیستی دولتی (صنایع معدنی، نفتی و حفاری) مصوب سال ۲۰۰۷ (معدن کاری) - بند ۱۲	مسئولان را ملزم به موارد زیر می‌نماید: - در نظر گرفتن کاربری‌های موجود در اطراف پروژه (چه توسعه تأثیر چشمگیری بر کاربری‌های مورد نظر داشته باشد یا خیر) و هر گونه ناسازگاری بین این کاربری‌ها و توسعه - ارزشیابی و مقایسه مزایای عمومی نسبی توسعه و کاربری‌های اراضی - ارزشیابی هر کدام از معیارهای پیشنهادی حامیان برای جلوگیری یا به حداقل رساندن هر گونه ناسازگاری.
مقررات EP&A مصوب سال ۲۰۰۰ - طرح ۲، بخش ۳، بند ۷	اظهاریه تأثیرات زیست محیطی (EIS) باید تأثیرات احتمالی را با توجه به ملاحظات بیوفیزیکی، اقتصادی و اجتماعی تحلیل کند.

توجیه و اطمینان از تأیید و تصویب پروژه طراحی شده بود. اعضای جامعه محلی نیز از اینکه می‌دیدند فرصت مشارکت آنها در ارزیابی‌ها ناکافی است و کمتر مورد رجوع قرار می‌گیرند، دچار ناامیدی شده بودند. در همین حال، حامیان پروژه نیز ویژگی طاق‌فرسا و زمان‌بر بودن فرآیند ارزیابی و ماهیت مبهم الزامات دولتی را به باد انتقاد گرفتند (NSW DPE, 2017c).

در نبود دستورالعمل ویژه، حامیان پروژه تمایل داشتند به جای صرف زمان و منابع جهت اولویت‌بندی مسائل «مادی»، مکتوبات حجیم و مفصلی تولید کنند که در آن تمامی اثرات احتمالی در نظر گرفته می‌شد. این اسناد و مدارک طولانی، هم برای اجتماع محلی و هم برای دولت، موجبات دلسردی را فراهم می‌آورد. شش نقد کلیدی بر عملکرد ا تا تحت نظام سیاستی از پیش موجود در نیوساوت ولز در جدول شماره ۲ خلاصه شده و با نسخه مورد اجماع بین‌المللی که در ادبیات ارزیابی تأثیرات آمده، مقایسه شده است.

جدول ۲- مقایسه ویژگی‌های فعلی و ترجیحی اِتا

کاستی‌های درک‌شده اجرای اِتا در نیوساوت‌ولز	ویژگی‌های متناظر اِتا، بر اساس اجرای بهینه
هدف شدن تصویب پروژه‌ها	ارزیابی‌های بدون سوگیری و بی‌طرفانه
رویکرد غیرمنعطف، تجویزی و فاقد حساسیت به زمینه و تغییراتی که در طول زمان رخ می‌دهد.	رویکرد پویا، انعطاف‌پذیر و متناسب با زمینه
با تأثیرات اجتماعی به صورت جداگانه و به عنوان تابعی از تأثیرات محیط‌زیستی و اقتصادی برخورد می‌شود.	ارزیابی یکپارچه‌ای که به ماهیت درهم‌تنیده بسیاری از اثرات اشاره دارد.
تمرکز نامتوازن بر تأثیرات منفی و مثبت	در نظر گرفتن تأثیرات مثبت و منفی و روش‌های کاهش/ تقویت آنها به صورت متوازن
تأکید بر روش‌های عینی، فنی و کمی	استفاده توأمان از روش‌های کیفی و کمی، به همراه مشارکت اجتماع در شناسایی تأثیرات و راه‌های کاهش/ تقویت، پایش و مدیریت آنها
یک رویکرد جهان‌شمول که فرض می‌کند همه مردم در همه اوقات به طور مساوی تحت تأثیر قرار می‌گیرند.	رویکردی که به ناهمگنی اذعان دارد و با ناهمگنی منافع و تأثیرات درون و بین اجتماعات درگیر می‌شود.

منبع: خلاصه مطالب موجود در: Esteves & et al, 2012؛ Michell & McManus, 2013

با دریافت بازخورد از ذی‌نفعان درباره نیاز به جلب مشارکت اولیه جوامع محلی در تصمیم‌های توسعه‌ای و متعهد شدن به کاهش «مقررات دست‌وپاگیر» با عنوان بیانیه نظارت بهتر در سال ۲۰۰۸، دولت مردان نیوساوت‌ولز دریافتند که فرآیندهای برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری را می‌بایست بر مردم و منافع عمومی متمرکز سازند. دبیر وزارت برنامه‌ریزی و محیط‌زیست، سال ۲۰۱۶ را «سال جامعه» نامید. در آن سال، وزارت صنعت نیوساوت‌ولز، سندی با عنوان دستورالعمل اجرایی اکتشاف: مشورت با جامعه به چاپ رساند. وزارت برنامه‌ریزی و محیط‌زیست نیوساوت‌ولز نیز در سال ۲۰۱۶، دستورالعمل‌های کمیته مشورتی جامعه محلی و در سال ۲۰۱۷، پیش‌نویس دستورالعمل مشارکت جامعه و ذی‌نفعان را منتشر کرد. دستورالعمل اِتا برای توسعه صنایع معدنی، نفتی و حفاری در سطح دولتی در این زمان ابداع شد. برای پیشبرد دستورالعمل ارزیابی تأثیرات اجتماعی، وزارت برنامه‌ریزی و محیط‌زیست، یک متخصص اِتا (یکی از نویسندگان این مقاله) را فراخواند تا این تحول از هماهنگی داخلی برخوردار شود. این وزارت تعیین کرد که در نیوساوت‌ولز، بخش منابع به شدت نیازمند دستورالعمل اِتایی است که پروژه‌ها را در این بخش، کانون اصلی دستورالعمل اِتا قرار دهد. وزارت برنامه‌ریزی و محیط‌زیست، مشاوره با ذی‌نفعان بخش منابع، بازبینی دستورالعمل فعلی و فراهم ساختن پیشنهادهای برگرفته از بهترین اِتاها را به مرکز مسئولیت اجتماعی معدن‌کاری دانشگاه کوئینزلند (کارفرمای دو نویسنده دیگر این مقاله) سپرد.

اولویت‌بندی در بخش منابع، منعکس‌کننده وقایعی است که در نیوساوت‌ولز رخ داده است. تأثیرات اجتماعی پروژه‌های بزرگ در مطالب ارائه شده در پیش‌نویس سیاست یکپارچه معدن‌کاری در سال ۲۰۱۵ مطرح شد. افزون بر این، چندین پروژه بزرگ مرتبط با منابع که در بالا به آنها اشاره شد، به این دلیل که در آنها تأثیرات اجتماعی نادیده انگاشته شده بود، با مخالفت روبه‌رو شد. پروژه گسترش وارک‌ورث، با مخالفت مردمی و همچنین چالش حقوقی مواجه شد که بخشی از آن به دلیل تأثیرات اجتماعی بالقوه بر جامعه محلی بولگاکا بود. طرح پیشنهادی گاز زغال‌سنگ متگسکو نیز مخالفت‌های گسترده‌ای را به خود جلب کرد و نه تنها جامعه و گروه‌های محیط‌زیستی، بلکه کشاورزان و شوراهای محلی نیز با آن به مخالفت پرداختند. در یک نگاه کلی، صنایع حفاری مجموعه متنوعی از تأثیرات را ایجاد می‌کنند که می‌توانند جوامع را دوقطبی کنند (Bice, 2015; Harvey & Bice, 2014; Kemp & Vanclay, 2013; Owen & Kemp, 2017; Petrova & Marinova, 2015). این امر بیانگر احساسی عمومی است که «صنایع حفاری معمولاً نه چندان محبوب و به طور کلی غیر قابل اعتماد هستند» (Harvey & Bice, 2014: 331). در تلاش برای تشخیص این بی‌اعتمادی، تیم پروژه تدوین دستورالعمل وزارت برنامه‌ریزی و محیط‌زیست و مشاوران آنها به دنبال این بودند که اصول اجرای بهینه اتا را هم در فرآیند تهیه دستورالعمل و هم در متن آن بگنجانند. بخش‌هایی که در ادامه ارائه شده، بینشی را نسبت به این فرآیند و محتوا فراهم می‌آورد.

### فرآیند تدوین دستورالعمل اتا

از ابتدا، تیم پروژه وزارت برنامه‌ریزی و محیط‌زیست در صدد تهیه دستورالعمل به روشی بود که منعکس‌کننده اصول انعطاف‌پذیری، برابری، شفافیت و بی‌طرفی اتا باشد. با مفهوم‌سازی بهبود دستورالعمل به عنوان یک فرآیند اجتماعی، تیم دریافت که پروژه باید تعاملات اجتماعی را درباره مسائل مورد مناقشه در بین گروه‌های مختلف سهیم در اتا در نظر بگیرد.

همان‌طور که اوفرچیلی<sup>۲</sup> (۲۰۰۹) متذکر می‌شود، حتی خود هدف اتا نیز مورد مناقشه است و به لحاظ جایگاه و موقعیت به رابطه شخص با پروژه بستگی دارد. در این قلمرو مناقشه‌برانگیز، اختلافاتی بین گفتمان‌ها به عنوان نظام‌های ناهمگن زبانی و عملی وجود دارد که برای ایجاد نظم نوین گفتمانی با یکدیگر رقابت می‌کنند (Fairclough, 1992: 115-120). طی این مبارزات، موضوع قدرت

1- Bulga  
2- O'Faircheallaigh

دوباره مورد مذاکره قرار گرفته، معنایی باز آفرینی می‌شود که به طور بالقوه امکان ظهور «حوزه‌های نوینی از اقدام» را فراهم می‌آورد (Wodak, 2001: 61). مفاهیمی مانند «مجوز اجتماعی» و «اتا»، نمونه‌هایی از این حوزه‌های منازعه‌برانگیز هستند (Owen & Kemp, 2013; Parsons & Moffat, 2014a, 2014b).

بنابراین تیم پروژه با آگاهی از اینکه اتا شامل گفتمان‌های رقابتی است، روند تدوین دستورالعمل اتا را طی کرد. این امر مستلزم پذیرش ماهیت متنازع اتا بود که موجب تثبیت نقش تیم به عنوان یکی از دیدگاه‌های چندگانه هدایتگر برای طی یک فرآیند معتبر و ارائه یک ستاده معتبر می‌شد. مصالحه دیدگاه‌های متضاد و رقیب چندان آسان نیست، اما با اصول اتا سازگاری دارد. برایان پرستون<sup>۱</sup> (۲۰۱۴)، قاضی ارشد دادگاه اراضی و محیط‌زیست نیوساوت ولز، درباره کفایت قانون برای شناسایی و برآورده کردن انتظارات جامعه از پروژه‌های معدن‌کاری، چهار چالش اساسی را شرح می‌دهد:

نخست خاطر نشان می‌کند که شناسایی «جامعه محلی» ممکن است صرفاً به تعیین مرزهای جغرافیایی محدود نشود، زیرا دیگرانی که در خارج مرزها حضور دارند نیز ممکن است منافع مشروعی داشته باشند. دوم اینکه جوامع محلی و افراد درون آن، دارای ارزش‌ها، منافع و برداشت‌ها و ادراک ناهمگن بوده، برخی از آنان نیز نسبت به تأثیرات منفی اجتماعی، آسیب‌پذیرتر هستند. سوم اینکه مردم در بیان انتظارشان محتاط هستند، تا زمانی که انتظارات آنها به کلی نادیده انگاشته شود. چهارم آنکه همان‌طور که عضویت جوامع دچار تغییر می‌شود، انتظارات مردم نیز در پاسخ به عوامل بیرونی مانند رسانه‌ها و دیگر تغییرات اجتماعی، در طول زمان دچار دگرگونی می‌شود.

ما چالش‌های پرستون را به منظور ساختارمند کردن بحثمان درباره گروه متصدی پروژه و فعال ساختن فرآیند مشاوره‌ای که اصول مورد توافق بین‌المللی اتا را منعکس می‌کند، وام گرفته‌ایم.

### تعریف «جامعه محلی»

وقتی برای انتخاب یک سیاست جدید قصد مشورت داریم، نخستین چالش پیش روی ما، داشتن تعریفی از «جامعه محلی» است. ارائه یک تعریف محدود این خطر را به همراه دارد که رویکرد ناقصی اتخاذ کنیم که برخی از گروه‌های اجتماعی را نادیده گرفته و به حاشیه می‌راند. گسترده‌تر کردن تعریف جامعه نیز این خطر را به دنبال دارد که فرآیند مشورت، غیر قابل مدیریت شود. اصول اتا، حق

1- Brian Preston

شنیده شدن صدای ذی‌نفعان و آنانی را که از پروژه تأثیر می‌پذیرند، به رسمیت می‌شناسد (Vanclay & et al, 2015).

توسعهٔ سیاستی در استرالیا را می‌توان فن‌سالارانه و یک‌جانبه، همراه با مشاوره‌ها و رایزنی‌های اندک و سرسری دانست که فاقد داده مهمی از سوی جامعه هستند (Gregory & et al, 2008). با اذعان به این موضوع، تیم پروژه در پی این بود که از نظرهای ذی‌نفعان و متأثران آگاه شود، بر مناطق و بخش‌هایی که پروژه‌های مربوط به منابع و معادن به صورت فشرده در آنها اجرا می‌شود متمرکز شود و فرصت ورود و مشارکت را برای گروه‌های مختلف اجتماعی تسهیل کند. از آنجا که مکان‌های فعلی و آتی پروژه‌های مربوط به منابع در نیوساوت ولز شناخته شده است، دو دور مشاوره با جوامع محلی، به فاصله هشت ماه در این مناطق برگزار شد. دور اول جلسات مشورتی شامل هشت کارگاه آموزشی بود که در آنها نمایندگان گروه‌های مختلف ذی‌نفع به بحث و گفت‌وگو درباره انتظارات و خواسته‌های خود درباره دستورالعمل پیشنهادی دعوت شدند. به دلیل اینکه پیش‌نویس این دستورالعمل تا دور دوم در معرض دید عموم قرار داشت، جلسات باز در چهار منطقه از همین مناطق برگزار شد. حضور در این جلسات بدون محدودیت بود و نیازی به ثبت‌نام قبلی نداشت.

علاوه بر جلسات منطقه‌ای، تیم پروژه در زمان‌های مختلف اقدام به برگزاری کارگاه‌های تخصصی کرده و جلساتی با نمایندگان بخش صنعت، نمایندگان نهادهای بومی، گروه‌های مختلف اجتماعی و محیط‌زیستی، محققان، مشاوران اتا و سایر آرژانس‌های دولتی تشکیل داده است. علاوه بر این در طول این نمایشگاه عمومی سه ماهه، هر گروه یا فردی حق داشت نظر و ایده خود را به صورت کتبی ارائه کند. در نهایت در این فرآیند از ذی‌نفعان و متأثران مختلف درخواست شد تا نظر و پیشنهاد خود را ارائه دهند. هدف از این کار، تطبیق و همسازی منافع جغرافیایی و دیگر منافع مشروع بود.

### ناهمگنی

هدف اتا در حالت ایده‌آل، در نظر گرفتن تنوع دیدگاه‌های مربوط به یک پروژه یا یک طرح و اطمینان از مشارکت افراد آسیب‌پذیر و به حاشیه رانده شده است. با این حال وقتی مشورت جزئی از فرآیند تدوین سیاست است، «افراد دارای قدرت کلامی بیشتر و افراد دارای منافع محوله» از تدارکات بیشتری برخوردار می‌شوند (Gregory & et al, 2008: 3)، که صد البته این احتمال همواره وجود دارد که

نظریات آنها بازتاب‌دهنده ارزش‌ها یا منافع گروه وسیع‌تری از جامعه نباشد. برای آنکه لحاظ کردن صداها و دیدگاه‌های ناهمگن در فرآیند میسر شود، از نمایندگان گروه‌های مختلف برای شرکت در دور اول جلسات مشورتی دعوت به عمل آمد. این جلسات، فرصتی برای بحث‌های تعاملی بین گروه‌های کوچک فراهم می‌آورد تا هر یک از شرکت‌کنندگان ضمن مطرح کردن انتظارات و نظریات خود درباره دستورالعمل‌ها، تجربه‌ها، ارزش‌ها و منافع خود یا گروه خود را نیز به اشتراک بگذارند. تیم پروژه، مردم را به برجسته نمودن نواقص در اجرای اتم و ارائه پیشنهادات جهت بهبود فرآیند اتم ترغیب کرد. در طول مشورت عمومی، هر فرد یا گروهی می‌توانست نظر خود را درباره پیش‌نویس دستورالعمل ارائه دهد. با این حال نقطه ضعف جلسات عمومی این است که صداها رسا و کلام قوی بر جلسه مسلط هستند و قضاوت کلی را تحت تأثیر قرار می‌دهند (Brackertz & Meredyth, 2009) و این بزرگ‌ترین تجربه در طول این دو جلسه چهارمرحله‌ای بود.

تیم پروژه، تمام مطالب حاصل از مرحله مشاوره از جمله یادداشت‌های نوشته‌شده در جلسات یا کارگاه‌ها و مکتوبات ارسالی را مطالعه نمود و از بین کل موارد ثبت‌شده، نکات کلیدی برای تجزیه و تحلیل بیشتر را استخراج کرد. نکات استخراج‌شده جهت بررسی و بحث در برابر بخش مربوط در دستورالعمل فعلی قرار داده شد و اعضای تیم پروژه در آن موارد خاص به بحث پرداختند. در نهایت تیم تصمیم گرفت که: الف) نظر مطرح‌شده را بپذیرد و آن را در نسخه تجدیدنظر درج کند. ب) بخشی از آن را بپذیرد و پیش‌نویس را متناسب با آن تنظیم کند و یا ج) دیدگاه یا پیشنهاد مطرح‌شده را رد کند.

هنگامی که این دستورالعمل و راهنما چاپ شد، تیم پروژه گزارشی (NSW DPE, 2017c) را منتشر کرد که ۶۵۰ نکته اصلی مطرح‌شده در نشست‌ها و پاسخ اداره مسئول را خلاصه‌سازی می‌کرد. این گزارش توضیح می‌دهد که چه نکات و دیدگاه‌هایی پذیرفته نشده‌اند یا در دستورالعمل جدید گنجانده نشده‌اند. این تیم سعی کرده تا به تمام نظریات شایسته احترام بگذارد و آنها را بدون توجه به اینکه چه کسی مطرح کرده، مورد توجه و رسیدگی قرار دهد.

## بیان منافع

سومین چالش «قاضی پرستون» این است که افراد به ندرت متعهد می‌شوند که انتظارات خود را از نحوه عملکرد امور یا مشاغل خاص به صورت کتبی و رسمی بیان کنند؛ البته این امر تا زمانی صادق است که این انتظارات در معرض خطر

جدی قرار نگیرد. این امر ضرورت ایجاد فرآیندهای ساختارمند و مشورتی را برای ترغیب افراد جامعه به بیان ارزش‌های عمیق و ریشه‌دار خود، بیشتر نمایان می‌سازد و از سویی نیازمند تعمق در این نکته است که چگونه یک طرح ممکن است این ارزش‌ها را تقویت و یا تهدید کند. گرگوری<sup>۱</sup> و همکاران (۲۰۰۸) خاطر نشان می‌کنند که هر چند تصور می‌شود در استرالیا، فرآیندهای مشورتی در رویکرد سیاست‌گذاری نهادینه شده است، مشورت و بحث واقعی به ندرت اتفاق می‌افتد و به همین دلیل بسیاری از جوامع محلی نسبت به دولت‌ها بدبین و بی‌اعتماد هستند.

کارگاه‌ها و جلسات مختلف پروژه تدوین دستورالعمل اتای نیوساوت ولز، هر چند صراحتاً به عنوان فرآیندهای مشورتی طراحی نشده بودند، ولی تلاش کردند تا شرکت‌کنندگان را ترغیب کنند که درباره ارزش‌های خود گفت‌وگو کنند و به عنوان یک منتقد ارزیابی کنند که چگونه ممکن است این ارزش‌ها در دستورالعمل بازتاب یابند. مسئولیت تسهیل‌گری دور اول کارگاه‌های آموزشی با کمیسر اراضی و آب نیوساوت ولز بود؛ فردی که از اعتبار و تجربه زیادی برای تعامل با جوامع روستایی درباره موضوعات مناقشه‌برانگیز مرتبط با منابع برخوردار است.

تسهیل‌گر چهار جلسه باز در دور دوم نیز یک مقام مسئول بود که توسط «انجمن بین‌المللی مشارکت عمومی» به رسمیت شناخته می‌شد و جلب مشارکت جامعه محلی را رهبری می‌کرد.

در این جلسات، تسهیل‌گر از شرکت‌کنندگان دعوت کرد تا هر بخش از پیش‌نویس دستورالعمل را در نظر بگیرند و با استفاده از فنون مختلف جلب مشارکت، آنها را ترغیب کرد تا درباره موضوعاتی که برایشان مهم بود، فکر کنند. شرکت‌کنندگان می‌توانستند درباره تجربه‌های خود در زمینه معدن‌کاری و سایر پروژه‌های کلان تأمل کنند و بیان کنند که چگونه این دستورالعمل می‌تواند ارزیابی و مدیریت تأثیرات اجتماعی را بهبود بخشد.

راه کار قرار دادن پیش‌نویس دستورالعمل در معرض دید عموم، رویکرد منفعلانه‌تری برای درخواست بازخورد بود؛ زیرا به افرادی متکی بود که از طرح آگاهی داشتند و به صورت مکتوب به آن واکنش نشان می‌دادند. به عنوان بخشی از مجموعه راه کارهای جلب مشارکت، این روش که بازخوردهای بیشتری را برمی‌انگیخت، سازنده بود. تیم پروژه، ۶۳ نظر رسمی را دریافت کرد که بسیاری از آنها گزارش‌هایی طولانی بودند که نشان می‌داد مؤلفان مربوطه کاری عمیق و اساسی انجام داده بودند. به عنوان مثال، یک شرکت مشاور تخصصی به صورت

داوطلبانه یک داوری هم‌تا از دستورالعمل فراهم کرده بود. از ۶۳ نظر رسمی ارسالی، ۶۱ مورد از این طرح حمایت کرده بودند.

### تغییرات در طی زمان

چالش نهایی «قاضی پرستون» به این موضوع اشاره دارد که انتظارات جامعه با گذشت زمان تغییر می‌کند. این امر به‌ویژه در جوامع تحت تأثیر معدن‌کاری بیشتر قابل طرح است، زیرا این احتمال وجود دارد که طی چندین نسل، جامعه محلی تحولات اجتماعی عمیقی را تجربه کند.

هر چند فاصله هشت ماهه بین دو دوره جلسه مشورتی در نظر گرفته شده بود تا افراد جامعه فرصتی داشته باشند اطلاعات مورد بحث در دور نخست را هضم کنند و نظرهای خود را بررسی و اصلاح کنند، مستندسازی تغییر نظرها و دیدگاه‌ها در فرآیند مشاوره در نظر گرفته نشده بود.

با این حال نکته برجسته در مباحث مختلف، بازه زمانی طولانی در اکثر پروژه‌های معدنی بزرگ‌مقیاس بود. این موضوع، مصداقی بود که نشان می‌داد متن دستورالعمل چگونه در پی تعیین تأثیرات بلندمدت پروژه است.

### ویژگی‌های اصلی دستورالعمل جدید

دستورالعمل نهایی، یک سند جامع و در عین حال مختصر ارائه می‌دهد که اتا را به هر مرحله از فرآیند ارزیابی تأثیرات زیست‌محیطی نیوساوت‌ولز مرتبط می‌کند. این دستورالعمل موارد زیر را در خود دارد:

- \* اهداف اتا در هر مرحله از ارزیابی تأثیرات محیط‌زیستی
  - \* گام‌های اجرایی اتا در هر مرحله از ارزیابی تأثیرات محیط‌زیستی
  - \* خروجی اتا برای هر مرحله از ارزیابی تأثیرات محیط‌زیستی
  - \* نقش حامیان، مسئولان وزارتی، جامعه و سایر ذی‌نفعان
  - \* ارجاع به ابزار مفید و کاربردی
  - \* موارد تکمیلی در بیست صفحه ضمیمه شامل فهرستی از پرسش‌های بازبینی
- در این بخش به توصیف این می‌پردازیم که متن دستورالعمل چگونه در پی رفع شکاف میان اتای اجرایی در نیوساوت‌ولز و اجرای بهینه اتا (همان‌گونه که در ادبیات موضوع و نیز در جلسات مشورتی با بدنه جامعه آشکار شد) است. در عین حال توضیح می‌دهیم که چگونه و چرا دستورالعمل جدید، این چهار موضوع اصلی را در برمی‌گیرد: زمینه، پیوند متقابل، نوع تأثیر و تنوع داده.

### اتایی که پروژه را در بستر خاص خود بررسی می کند

تیم پروژه درصدد تدوین دستورالعملی بود که از یکسو به قدر کافی جهان شمول باشد که ثبات رویه را به ارمغان بیاورد و از سوی دیگر به آن اندازه انعطاف پذیر باشد که اتاها قادر باشند تا اصول آن را متناسب با زمینه‌های خاص خود تنظیم کنند. این دستورالعمل، اتا را به عنوان فرآیندی تکرارشونده که نیاز به بهبود مستمر دارد و سیستم‌های مدیریت انطباقی آن مسیرهای پیچیده تأثیر و تعامل در زمینه‌های خاص را پوشش می‌دهد، معرفی می‌کند. این امر بر اهمیت اتای مستمر و نیز بر ارزیابی، پایش، گزارش و مدیریت تأثیرات اجتماعی در طی زمان، در طول چرخه عمر معدن و حتی پس از پایان بهره‌برداری تأکید می‌کند.

این دستورالعمل به جای تجویز چگونگی اجرای اتا، حامیان پروژه را به استفاده از روش‌های متناسب با بسترهای پروژه و پس از آن توضیح و دفاع از آن روش‌ها تشویق می‌کند. درک زمینه‌های پروژه، نیازمند درک فرآیندهای اجتماعی، محیط‌زیستی و تاریخی است. این دستورالعمل انتظار دارد که حامیان بتوانند مسیر تغییر در طول زمان را مستندسازی کنند و معیارهای پویایی ارائه دهند که به وسیله آن بتوان تأثیرات احتمالی را ارزیابی کرد و هرگونه تغییر را رصد کرد (NSW DPE, 2017b: 39). این دستورالعمل خاطر نشان می‌کند که دامنه مطالعه باید به صورت موردی تعیین شود؛ زیرا اثرات یک پروژه ممکن است فراتر از مکان آن گسترش یابد.

در این راهنما تصریح شده است که اتا باید با ماهیت و مقیاس پروژه و تأثیرات احتمالی آن تناسب داشته باشد. این امر حامیان را به انجام اتاهایی تشویق می‌کند که نسبت به کاربردپذیری پاسخگو هستند. کاربردپذیری به گستره، مدت و شدت تأثیر و سطوح حساسیت ذی‌نفعان و سطح دغدغه/منافع آنان بازمی‌گردد. این دستورالعمل همچنین از حامیان می‌خواهد که به تغییر شرایط توجه کنند و این موضوع را درک کنند و رسماً بپذیرند که پیش‌بینی‌ها ممکن است همیشه دقیق نباشند.

### اتایی که پیوندهای متقابل را تشخیص می‌دهد

قانون EP&A مصوب سال ۱۹۷۹، مسئولان مربوط را ملزم می‌کند تا به تأثیرات احتمالی اجرای پروژه‌ها هم بر محیط طبیعی و هم بر محیط مصنوع توجه داشته باشند و تأثیرات اجتماعی و اقتصادی را در نظر بگیرند. در این قانون تصریح نشده است که پیوند متقابل میان این ابعاد باید ارزیابی شود.

تأثیرات اجتماعی با تأثیرات محیط‌زیستی و اقتصادی از طرق مختلفی در تعامل هستند. برای مثال، تأثیرات بهداشتی ممکن است با کیفیت هوا و یا آب مرتبط باشد؛ تأثیراتی که محیط مصنوع را تحت‌الشعاع قرار می‌دهد، می‌تواند بر

کیفیت زندگی نیز تأثیر بگذارد؛ اشتغال دارای ابعاد اقتصادی و اجتماعی است. در نیوساوت ولز، اتاها زیرمجموعه‌ای از اظهاریه‌های تأثیرات محیط‌زیستی را تشکیل می‌دهند. این رویکرد از این رو مورد انتقاد قرار گرفته است که تأثیرات اجتماعی در آن به عنوان ملاحظات فرعی ملاحظات محیط‌زیستی در نظر گرفته شده است و اینگونه اتا از سایر ارزیابی‌ها جدا می‌شود (Esteves & et al, 2012). دستورالعمل جدید (NSW DPE, 2017b) مستلزم این است که این پیوندها از طریق ترکیب، ادغام و ارجاع متقابل بین ارزیابی‌های اجتماعی، محیط‌زیستی، اقتصادی و سایر ارزیابی‌های تخصصی، به صورت صریح و روشن بیان شوند.

در حالی که این دستورالعمل بر پیوندهای رشته‌ای و تخصصی تأکید دارد، پیوندهای دیگر نیز می‌توانند تقویت شوند. به عنوان مثال دستورالعمل حامیان پروژه را تشویق می‌کند تا ارزیابی کنند که اگر پروژه‌های متعددی در یک مکان خاص متمرکز شود، تأثیرات آنها چگونه می‌توانند تجمع شود؛ اما متأسفانه این دستورالعمل راهنمایی عملی ناقصی درباره چگونگی دستیابی حامی به این هدف ارائه می‌دهد. توجه به تأثیرات یک پروژه یا اقدام واحد به جای توجه به تنش‌های گوناگونی که بر اجتماع محلی وارد آمده، کافی نیست تا بتوان کل اثرات یک‌یک تش‌ها در سطوح مختلف را مدنظر قرار داد و از طریق هماهنگی به خلق فرصت پرداخت (Franks & et al, 2010). با وجود این در چارچوب فعلی سیاست‌ها، متعهد ساختن حامیان برای ارزیابی تأثیرات ترکیب‌شده فعالیت‌های مختلف در طول زمان، عملی و امکان‌پذیر نیست. در حال حاضر در نیوساوت ولز این رویکرد واحد، مستقل و فردی برای ارزیابی پروژه‌ها دست‌نخورده باقی مانده است.

### ارزیابی تأثیرات مثبت و منفی

اجرای بهینه اتا هم تأثیرات نامطلوب و هم فواید یک پروژه را که می‌توانند در یک مکان خاص ظهور یابند، در نظر می‌گیرد. ونکلی و همکاران مدافع این نظر هستند که باید «توسعه اجتماعی پایدار»، هدف اجرای پروژه باشد و مدعی هستند که خوانش تأثیرات مثبت یک پروژه در برابر تأثیرات منفی آن، یک چارچوب ارزیابی دوگانه غیر ضروری را پدید می‌آورد (Vanclay & et al, 2015: 17). با این حال در نیوساوت ولز، ارزیابی جامع تأثیرات اجتماعی مثبت و منفی رایج نبوده، ارزیابی‌ها تنها از طریق یک چارچوب کل‌نگر که نسل‌های آینده و تأثیرات در طول چرخه عمر معدن را در نظر می‌گیرد (Michell & McManus, 2013) انجام می‌شدند. اکثر متولیان توسعه منابع معدنی، بحث و بررسی خود درباره

تأثیرات مثبت اجتماعی را به ورودی‌های سرمایه‌گذاری اجتماعی، سطح اشتغال پیش‌بینی شده و فرصت‌های تجاری محلی محدود می‌کردند و تأثیرات اجتماعی (مثلاً بهبود سلامت و رفاه ناشی از اشتغال مناسب) را تحلیل نمی‌کردند. برای ترویج یک رویکرد جامع‌تر، این دستورالعمل تصریح می‌کند که حامیان باید تأثیرات اجتماعی مثبت و منفی را شناسایی و ارزیابی کنند تا اطمینان حاصل شود که ریسک‌ها به درستی مدیریت خواهند شد و فرصت‌ها تحقق و بهبود خواهند یافت (NSW DPE, 2017b: 19-20, 41-45). این دستورالعمل، عواملی را که باید در فرآیند تحلیل مورد توجه قرار گیرند، به تفصیل شرح می‌دهد. همچنین یادآور می‌شود که اقدامات کاهش‌ی باید با تأثیرات نامطلوب شناسایی شده به طور مستقیم در ارتباط باشند. به عبارت دیگر، حامیان موظف هستند به جای اینکه تصور کنند تأثیرات مثبت به طور خودکار تأثیرات منفی را جبران می‌کنند، نشان دهند که چگونه اقدامات کاهش‌ی پیشنهادی (که ممکن است شامل مزایای اجتماعی باشد) از بروز تأثیرات منفی اجتماعی جلوگیری کرده، یا آنها را تعدیل می‌کنند.

### اتایی که از تنوع داده بهره می‌گیرد

دستورالعمل نیوساوت‌ولز، تأثیرات اجتماعی را به طور گسترده تعریف می‌کند و تأکید می‌کند که آنها می‌توانند فیزیکی و یا [ذهنی] مبتنی بر تجربه یا ادراک باشند؛ همچنین می‌توانند کمی و یا کیفی باشند. اجرای اتا در حالت بهینه باید از تمامی داده‌های تولیدشده در طول مشارکت ذی‌نفعان و همچنین داده‌های علمی و تخصصی استفاده کند. بنابراین دستورالعمل اتا اهداف دوگانه‌ای دارد: بهبود روند مشارکت عمومی در اتا و بهبود داده‌ها و اطلاعات در دسترس برای تصمیم‌گیران. این پاسخی آگاهانه به این نظر است که جلب مشارکت جامعه محلی در اتا، چیزی «فرا تر از تلاشی عاجزانه برای مشروعیت بخشیدن به پروژه» است (Esteves & et al, 2012: 37).

یکی از بخش‌های این دستورالعمل به نقش مشارکت جامعه (یا مشارکت عمومی) در اتا اختصاص داده شده است. این بخش توضیح می‌دهد که چگونه حامیان می‌توانند گروه‌های آسیب‌پذیر و حاشیه‌ای را تشویق به مشارکت کنند، تنوع را در مرحله گردآوری داده به حداکثر رسانده، در مراحل مختلف فرآیند اتا، مردمان بومی را با روش‌های فرهنگی مناسب درگیر کنند. این بخش به طور گسترده، اهداف جلب مشارکت را شناسایی می‌کند، روش‌هایی را برای شناسایی افرادی که باید مشارکت داشته باشند پیشنهاد می‌دهد و مثال‌هایی از فنون مربوط به تعامل هم‌راستا با انجمن بین‌المللی مشارکت عمومی (۲۰۰۶) ارائه می‌نماید.

این دستورالعمل، جلب مشارکت جامعه محلی را ابزاری مهم برای تحقیق اولیه در جهت شکل دهی به اتماد قلمداد می کند و توضیح می دهد که این تعامل باید نظرهای متأثران و افراد دارای منفعت را به روشی معنی دار در نظر بگیرد. این امر می تواند شامل استخراج داده های ثانویه، مانند ارزیابی های قبلی، طرح های برنامه ریزی محلی و سایر مطالعات فنی، به عنوان پایه ای برای مشارکت شود. حامیان تشویق می شوند تا از بینش های حاصل از مشارکت جامعه محلی برای «تقویت برنامه ریزی و طراحی پروژه، اقدامات کاهشی و چارچوب های پایشی و مدیریتی» استفاده کنند (NSW DPE, 2017b: 12). این دستورالعمل ضمن حمایت از استفاده داده های متنوع، دوازده اصل را نیز ارائه می دهد که برگرفته از نظرهای ونکلی (Vanclay, 2003; Vanclay & et al, 2015) هستند. این اصول، جلب مشارکت مستمر ذی نفعان را ارتقا می بخشد و بی طرفی، شمول، کاربردپذیری و شفافیت را به ارمغان می آورد.

هر چند دستورالعمل، مشارکت جامعه محلی و پژوهش اجتماعی را درهم نمی آمیزد، نمونه های موردی ارائه شده برای پژوهش علوم اجتماعی به اندازه نمونه های موردی جلب مشارکت جامعه محلی قوی نیست. این امر ممکن است ناخواسته باعث شود حامیان پروژه، مشارکت جامعه محلی را به عنوان جایگزینی برای پژوهش های اجتماعی دقیق ببینند، در حالی که هر دوی آنها داده های اساسی و مهمی برای اتماد محسوب می شوند. پژوهش علوم اجتماعی می تواند برای جلب مشارکت جامعه، آگاهی بخش باشد و به عنوان بخشی از فرآیندهای جلب مشارکت (در کنار پژوهش های علمی سایر رشته ها) استفاده شود. به همین ترتیب مشارکت نیز می تواند به جای تکیه صرف بر ادراک ذی نفعان، از پژوهش های علمی درباره مسائل اجتماعی بهره مند شود. پژوهش علوم اجتماعی چیزی فراتر از مشارکت ارائه می دهد و با کمک به شناسایی پژوهش مورد نیاز و استفاده از این پژوهش به عنوان اساس و پایه ای برای مشارکت، از مزایای داده های اجتماعی حاصل از پژوهش به عنوان داده های ورودی بهره مند شود.

این دستورالعمل همچنین معیارهایی را برای انتخاب مشاوران و همکاران اتماد از نظر صلاحیت، تجربه و وابستگی سازمانی در نظر گرفته است. علاوه بر این مؤلفان اصلی اتماد موظف هستند تصریح کنند که گزارش آنها فاقد هرگونه اطلاعات غلط یا گمراه کننده است. بر اساس روال فعلی، این ملاحظات، الزامی برای حامیان به وجود نمی آورد تا از مشاوران مستقل استفاده کنند و این امر موجب آسیب پذیری ارزیابی ها در برابر درک سوگیرانه می گردد. با این حال وزارت برنامه ریزی و

محیط زیست اکنون در حال پژوهش درباره شیوه‌های بهبود الزامات عملی حرفه‌ای از طریق مرور گسترده ارزیابی تأثیرات محیط‌زیستی است (NSW DPE, 2018).

### نتیجه‌گیری

این مقاله درصدد بود که چالش‌های مربوط به تهیه یک دستورالعمل را که منعکس‌کننده مفاهیم و اصول اجرای بهینه ارزیابی تأثیرات اجتماعی درون یک سیستم برنامه‌ریزی از پیش موجود باشد، تشریح کند. همچنین تلاش شد تا ویژگی‌های اصلی دستورالعمل جدید به‌ویژه تضاد آنها با روش قبلی اجرای اتا در نیوساوت ولز، توصیف شود. تیم پروژه از اصول اجرای بهینه اتا که حاوی روش‌های مشارکتی بوده، به‌طور فعال به دنبال نظرهای متنوع درباره دستورالعمل و کاربرد آن در پروژه‌های مهم دولتی است، بهره‌برده است. یک فرآیند مشارکتی همچنین به تیم پروژه در شناسایی جنبه‌های کلیدی اجرای اتا که می‌بایست در دستورالعمل گنجانده شوند، کمک می‌کند تا بتواند در برابر نیازهای ذی‌نفعان پاسخگو باشد. تولید این سند عمومی که چگونگی پاسخگویی وزارت برنامه‌ریزی و محیط‌زیست به مسائل را بیان می‌کند، پیوند بین فرآیند و محتوا را تقویت کرده است.

در حالی که دستورالعمل، حاکی از پیشرفتی معنادار برای هدایت اتای مبتنی بر سیاست است، برخی از جنبه‌های آن هنوز قابلیت بهبود دارد. برای مثال، بیان دستورالعمل درباره ارزیابی تأثیرات تجمعی و تأثیرات بهداشتی، بسیار ناچیز و پراکنده است و یا مسئله حقوق بشر (Kemp & Vanclay, 2013) به دلیل دشواری هم‌راستا نمودن این موضوع با قوانین فعلی در نیوساوت ولز لحاظ نشده است. به مرور زمان و به‌ویژه با انجام بررسی‌های گسترده‌تر، ملاحظات مبنی بر بازیابی این دستورالعمل به وجود آمده است. این امر فرصت‌هایی را برای ادغام ایده‌های نوظهور و پرداختن به چهارمین چالش پرستون (۲۰۱۴) یعنی چالش تغییر زمینه اجتماعی فراهم می‌کند.

آزمون تأثیر این دستورالعمل، در تأثیرگذاری آن بر نحوه اجرای اتا در نیوساوت ولز و در نهایت در پیامدهای اجتماعی پروژه‌های مرتبط با منابع بر جوامع محلی متأثر از آنها نهفته است. دولت نیوساوت ولز همچنین متعهد شده است که دستورالعمل را به کلیه پروژه‌های مهم فراتر از بخش منابع تعمیم دهد و از آموخته‌های این پروژه استفاده کند. در این میان، ما از پژوهشگران کاربردی و متخصصان اتا می‌خواهیم تا به دستورالعمل جدید بر اساس زمینه‌های خاص پروژه‌های مربوط به خود عمل کنند.

1. Aledo-Tur A, Domínguez-Gómez JA. (2017) Social impact assessment (SIA) from a multidimensional paradigmatic perspective: challenges and opportunities. *J Environ Manage.* 195:56–61.
2. Alvesson M, Deetz S. (2000) *Doing critical management research.* London: Sage.
3. Arce-Gomez J, Donovan D, Bedggood RE. (2015) Social impact assessments: developing a consolidated conceptual framework. *Environ Impact Assess Rev.* 50:85–94.
4. Askland HH (2018) A dying village: mining and the experiential condition of displacement. *Extract Indust Soc.* 5:230–236. Article in press.
5. Bice S. (2015) Bridging corporate social responsibility and social impact assessment. *Impact Assessment Project Appraisal.* 33(2):160–166.
6. Brackertz N, Meredyth D. (2009) Community consultation in Victorian local government: a case of mixing metaphors. *Aust J Public Adm.* 68(2):152–166.
7. Bruekner M, Durey A, Pforr C, Mayes R. (2014) The civic virtue of developmentalism: on the mining industry's political licence to develop Western Australia. *Impact Assessment Project Appraisal.* 32(4):315–326.
8. Burdge RJ. (2003) The practice of social impact assessment – background. *Impact Assessment Project Appraisal.* 21(2): 84–88.
9. Esteves AM, Franks D, Vanclay F. (2012) Social impact assessment: the state of the art. *Impact Assessment Project Appraisal.* 30(1):34–42.
10. Fairclough N. (1992) *Discourse and social change.* Cambridge (UK): Polity Press.
11. Franks D, Brereton D, Moran C. (2010) Managing the cumulative impacts of coal mining in Australia. *Impact Assessment Project Appraisal.* 28(4):299–312.
12. Franks DM, Vanclay F. (2013) Social impact management plans: innovation in corporate and public policy. *Environ Impact Assess Rev.* 43:40–48.
13. Freudenberg W. (1986) Social impact assessment. *Annu Rev Sociol.* 12:451–478.
14. Gregory J, Hartz-Karp J, Watson R. (2008) Using deliberative techniques to engage the community in policy development. *Aust NZ Health Policy.* 5(16):1–9.
15. Harvey B, Bice S. (2014) Social impact assessment, social development programmes and social licence to operate: tensions and contradictions in intent and practice in the extractive sector. *Impact Assessment Project Appraisal.* 32(4):327–335.
16. [IAP2] International Association for Public Participation. (2006) *Public participation toolbox.* Louisville (CO). [http://www.iap2.org/associations/4748/files/06Dec\\_Toolbox.pdf](http://www.iap2.org/associations/4748/files/06Dec_Toolbox.pdf).
17. Interorganizational Committee on Guidelines and Principles for Social Impact Assessment. (1994) *Guidelines and principles for social impact assessment.* *Impact Assess.* 12 (2):107–152.
18. Interorganizational Committee on Principles and Guidelines for Social Impact Assessment. (2003) *Principles and guidelines for social impact assessment in the US.* *Impact Assessment Project Appraisal.* 21(3):231–250.
19. [ISO] International Standards Organisation. (2009) *ISO 31000: risk management — principles and guidelines.* Geneva: International Standards Organisation.
20. [ISO] International Standards Organisation. (2010) *ISO 26000: guidance on social responsibility.* Geneva: International Standards Organisation.

21. Kemp D, Vanclay F. (2013) Human rights and impact assessment: clarifying the connections in practice. *Impact Assessment Project Appraisal*. 31(2):86–96.
22. Lockie S. (2001) SIA in review: setting the agenda for impact assessment in the 21st century. *Impact Assessment Project Appraisal*. 19:277–287.
23. Luke H. (2017) Social resistance to coal seam gas development in the Northern Rivers region of Eastern Australia: proposing a diamond model of social license to operate. *Land Use Policy*. 69:266–280.
24. Michell G, McManus P. (2013) Engaging communities for success: social impact assessment and social licence to operate at Northparkes Mines. *NSW Aust Geographer*. 44(4):435–459.
25. New South Wales Department of Industry. 2016. Exploration code of practice: community consultation. [https://www.resourcesandenergy.nsw.gov.au/\\_data/assets/pdf\\_file/0009/565956/Exploration-Code-of-Practice-Community-Consultation-v1.1.pdf](https://www.resourcesandenergy.nsw.gov.au/_data/assets/pdf_file/0009/565956/Exploration-Code-of-Practice-Community-Consultation-v1.1.pdf).
26. New South Wales Government. (1979) Environmental Planning and Assessment Act 1979 No. 203 <https://www.legislation.nsw.gov.au/#/view/act/1979/203/full>.
27. New South Wales Government. (2011) State Environmental Planning Policy (State and Regional Development). <https://www.legislation.nsw.gov.au/#/view/EPI/2011/511/full>.
28. New South Wales Government. (2012) A new planning system for NSW. Green Paper. NSW Department of Planning and Infrastructure. [http://sydney.edu.au/lec/subjects/local\\_govt/Winter%202012/A\\_New\\_Planning\\_System\\_for\\_NSW\\_low\\_res\\_web.pdf](http://sydney.edu.au/lec/subjects/local_govt/Winter%202012/A_New_Planning_System_for_NSW_low_res_web.pdf).
29. [NSW DPE] New South Wales Department of Planning and Environment. (2015a) Preliminary regional issues assessment for potential coal and petroleum exploration release areas. [http://www.planning.nsw.gov.au/Policy-and-Legislation/Mining-and-Resources/~/\\_media/5245788C67194876BAAD8CDFC-CE854FE.ashx](http://www.planning.nsw.gov.au/Policy-and-Legislation/Mining-and-Resources/~/_media/5245788C67194876BAAD8CDFC-CE854FE.ashx).
30. [NSW DPE] New South Wales Department of Planning and Environment. (2015b) Review of the state environmental planning policy (Mining, petroleum production and extractive industries) 2007. [http://www.planning.nsw.gov.au/Policy-and-Legislation/State-EnvironmentalPlanning-Policies-Review/~/\\_media/69DC4556F45241DFAE7BAFB4C71EEC48.ashx](http://www.planning.nsw.gov.au/Policy-and-Legislation/State-EnvironmentalPlanning-Policies-Review/~/_media/69DC4556F45241DFAE7BAFB4C71EEC48.ashx).
31. [NSW DPE] New South Wales Department of Planning and Environment. (2016) Community consultative committee guidelines. [http://www.planning.nsw.gov.au/~/\\_media/Files/DPE/Guidelines/community-consultativecommittee-guidelines-state-significant-projects-201610.ashx](http://www.planning.nsw.gov.au/~/_media/Files/DPE/Guidelines/community-consultativecommittee-guidelines-state-significant-projects-201610.ashx).
32. [NSW DPE] New South Wales Department of Planning and Environment. (2017a) Community and stakeholder engagement. [http://www.planning.nsw.gov.au/~/\\_media/Files/DPE/Guidelines/guideline-6-draft-community-andstakeholder-engagement-2017-06.ashx](http://www.planning.nsw.gov.au/~/_media/Files/DPE/Guidelines/guideline-6-draft-community-andstakeholder-engagement-2017-06.ashx).
33. [NSW DPE] New South Wales Department of Planning and Environment. (2017b) Social impact assessment guideline for State-significant mining, petroleum production, and extractive industry development. <http://www.planning.nsw.gov.au/socialimpactassessment>.
34. IMPACT ASSESSMENT AND PROJECT APPRAISAL 9

35. [NSW DPE] New South Wales Department of Planning and Environment. (2017c) Summary report of public exhibition: social impact assessment guideline for State-significant mining, petroleum production, and extractive industry development projects. <http://www.planning.nsw.gov.au/~media/Files/DPE/Reports/summary-report-of-public-exhibition2017-09.ashx>.
36. [NSW DPE] New South Wales Department of Planning and Environment. (2018) Environmental impact assessment improvement project. Available from: <http://www.planning.nsw.gov.au/Policy-and-Legislation/Under-review-and-new-Policy-and-Legislation/Environmental-Impact-Assessment-Improvement-Project>.
37. [NT EPA] Northern Territory Environment Protection Authority. (2013) Guidelines for the preparation of an economic and social impact assessment. [https://ntepa.nt.gov.au/\\_data/assets/pdf\\_file/0006/287430/guideline\\_assessment\\_economic\\_social\\_impact.pdf](https://ntepa.nt.gov.au/_data/assets/pdf_file/0006/287430/guideline_assessment_economic_social_impact.pdf)
38. O'Faircheallaigh C. (2009) Effectiveness in social impact assessment: aboriginal peoples and resource development in Australia. *Impact Assessment Project Appraisal*. 27(2):95–110.
39. Owen J, Kemp D. (2017) Extractive relations: countervailing forces and the global mining industry. London: Greenleaf Publishing.
40. Owen J, Kemp D. (2013) Social licence and mining: a critical perspective. *Resour Policy*. 38(1):29–35.
41. Parsons R, Moffat K. (2014a) Constructing the meaning of social licence. *Soc Epistemol*. 28(3–4):340–363.
42. Parsons R, Moffat K. (2014b) Integrating impact and relational dimensions of social licence and social impact assessment. *Impact Assessment Project Appraisal*. 32(4): 273–282.
43. Partidário MR, Clark R, editors. (2000) Perspectives on strategic environmental assessment. Boca Raton (FL): Lewis Publishers.
44. Petrova S, Marinova D. (2015) Using 'soft' and 'hard' social impact indicators to understand societal change caused by mining: a Western Australia case study. *Impact Assessment Project Appraisal*. 33(1):16–27.
45. Prešton BJ (2014) The adequacy of the law in satisfying society's expectations for major projects. International Bar Association Annual Conference, Tokyo, Japan. <http://www.lec.justice.nsw.gov.au/Documents/Speeches%20and%20Papers/PrestonCJ/PrestonCJThe%20adequacy%20of%20the%20law221014.pdf>.
46. State of Queensland DSDIP [Department State Development, Infrastructure and Planning]. (2013) Social impact assessment guideline. <http://www.statedevelopment.qld.gov.au/resources/guideline/social-impact-assessment-guideline.pdf>.
47. State of Queensland DSDMIP [Department of State Development, Manufacturing, Infrastructure and Planning]. (2018) Social impact assessment guideline. <https://www.state.development.qld.gov.au/resources/cg/social-impact-assessment-guideline.pdf>.
48. Suopajärvi L. (2013) Social impact assessment in mining projects in Northern Finland: comparing practice to theory. *Environ Impact Assess Rev*. 42:25–30.
49. Vanclay F. (2003) International principles for social impact assessment. *Impact Assessment Project Appraisal*. 21(1): 5–11.

50. Vanclay F, Esteves AM, Aucamp I, Franks DM. (2015) Social impact assessment: guidance for assessing and managing the social impacts of projects. International Association for Impact Assessment. [https://www.iaia.org/uploads/pdf/SIA\\_Guidance\\_Document\\_IAIA.pdf](https://www.iaia.org/uploads/pdf/SIA_Guidance_Document_IAIA.pdf).
51. Wodak R. (2001) The discourse-historical approach. In: Wodak R, Meyer M, editors. Methods of critical discourse analysis. London (UK): Sage; p. 63–94.
52. Wolf CP. (1974) Social impact assessment: the state of the art. In: Wolf CP, editor. Social impact assessment. Milwaukee (WI): Environmental Design Research Association; p. 1–44.