

چه کسی چراغ را روشن می کند؟

تأملی بر ضرورت شکل گیری نهاد نمایندگی و پایش جامعه پیرامون معادن



سعید مسکینی مود- پزشک عمومی و فعال حوزه سلامت و توسعه اجتماعی: در حکایتی مشهور از مولانا، گروهی در تاریکی با فیلی روبه‌رو می‌شوند. هر کس بخشی از بدن فیل را لمس می‌کند و بر اساس همان تجربه محدود، تصویری از کل فیل در ذهن خود می‌سازد. یکی خرطوم را می‌گیرد و فیل را شبیه ناودان می‌بیند، دیگری گوش را لمس می‌کند و تصویری دیگر ارائه می‌دهد و دیگری پای فیل را.

مشکل آنان این نیست که آنچه لمس کرده‌اند واقعی نیست؛ مشکل این است که هر کس بخشی از واقعیت را تمام واقعیت می‌پندارد. به نظر می‌رسد مسئله معدن نیز گاهی چنین وضعیتی پیدا می‌کند.

متخصص معدن، معدن را می‌بیند؛ اقتصاددان، تولید و اشتغال را؛ محیط‌زیست، آب و خاک و پوشش گیاهی را؛ پزشک، سلامت انسان را؛ حقوق‌دان، حقوق و تکالیف را؛ شرکت، سرمایه‌گذاری و استمرار تولید را؛ و جامعه محلی، زندگی روزمره خود را. هر کدام بخشی از واقعیت را می‌بینند. اما پرسش اینجاست: چه نهادی این قطعات را کنار یکدیگر قرار می‌دهد؟ معدن فقط یک گودال در زمین نیست معدن پیش از آنکه یک پروژه اقتصادی باشد، بخشی از یک جغرافیا و یک جامعه است. وقتی یک فعالیت معدنی آغاز می‌شود، فقط ماده معدنی از زمین استخراج نمی‌شود؛ بلکه مناسبات اقتصادی، اشتغال، مهاجرت، استفاده از آب، راه‌ها، زیرساخت‌ها، محیط‌زیست و در مواردی سلامت جامعه نیز می‌توانند تحت تأثیر قرار گیرند. به همین دلیل در ادبیات جدید حکمرانی معدن، مفهوم «مجوز اجتماعی فعالیت» یا **Social Licence to Operate** مورد توجه قرار گرفته است. این مفهوم به معنای اعطای یک مجوز قانونی جدید توسط مردم نیست؛ بلکه به اهمیت اعتماد، پذیرش اجتماعی، مشارکت و رابطه مستمر میان پروژه و جامعه محلی اشاره دارد.

پژوهش‌های انجام‌شده در حوزه معدن نشان داده‌اند که عدالت در فرآیند تصمیم‌گیری و کیفیت ارتباط میان شرکت و جامعه می‌تواند نقش مهمی در شکل‌گیری اعتماد و پذیرش اجتماعی داشته باشد. بنابراین مسئله اصلی، مقابله با معدن نیست. مسئله، حکمرانی بهتر معدن است.

صندلی جامعه کجاست؟

این نهاد چه کاری انجام می‌دهد؟ نخستین وظیفه آن نباید شکایت باشد، بلکه باید دانستن باشد. هر جامعه معدنی باید یک «خط پایه» داشته باشد. وضعیت آب پیش از توسعه معدن چگونه بوده است؟ کیفیت خاک چگونه بوده؟ اشتغال منطقه چقدر بوده؟ مهاجرت چگونه بوده؟ وضعیت اقتصادی خانوارها چگونه بوده؟ شاخص‌های سلامت جمعیت چه وضعیتی داشته‌اند؟

وضعیت زیرساخت‌ها چگونه بوده است؟ بدون چنین خط پایه‌ای، چند سال بعد هر کس می‌تواند روایت خود را از تغییرات ارائه کند. بنابراین قبل از آنکه درباره تغییرات قضاوت کنیم، باید وضعیت اولیه را ثبت کنیم. پایش کنیم؛ نه پس از بحران، بلکه پیش از آن . پایش یعنی اندازه‌گیری مستمر. اگر آب منطقه موضوع نگرانی است، نباید منتظر یک بحران یا شایعه بمانیم. نقاط نمونه‌برداری، روش نمونه‌گیری، دوره زمانی، آزمایشگاه و نحوه انتشار نتایج باید از قبل مشخص باشند.

پیشنهاد این مقاله ایجاد یک دستگاه دولتی جدید نیست. همچنین پیشنهاد ایجاد نهادی برای مقابله با شرکت‌های معدنی نیست.

پیشنهاد، ایجاد یک نهاد نمایندگی و پایش جامعه معدنی است؛ نهادی که بتواند جامعه محلی را در ارتباط سازمان‌یافته با دولت، شرکت، دانشگاه و سایر نهادهای مسئول قرار دهد.

می‌توان نام آن را «شورای جامعه معدن»، «شورای توسعه پایدار جامعه معدنی» یا «خانه جامعه معدن» گذاشت.

نام چندان مهم نیست. کارکرد مهم است.

این نهاد باید متعلق به جامعه باشد، نه شرکت. تخصصی باشد، اما دولتی نباشد. مطالبه‌گر باشد، اما ضد معدن نباشد و مهم‌تر از همه مستقل باشد، اما منزوی نباشد.

جهان چه تجربه‌ای دارد؟

جوامع معدنی و مناطق مرتبط با نیروی کار ملزم می‌کنند. حتی در سال ۲۰۲۶، دولت افریقای جنوبی نمونه‌هایی از اجرای چنین برنامه‌هایی در زمینه توسعه دامداری و زنبورداری جوامع معدنی را گزارش کرده است. در سطح بین‌المللی نیز چارچوب محیط‌زیستی و اجتماعی بانک جهانی بر مشارکت ذی‌نفعان، افشای اطلاعات، سلامت و ایمنی جامعه و سازوکارهای رسیدگی به شکایات در چرخه حیات پروژه تأکید دارد. وجه مشترک این تجربه‌ها چیست؟ اینکه جامعه محلی دیگر صرفاً گیرنده کمک شرکت تلقی نمی‌شود.

جامعه باید بتواند. بداند. اظهارنظر کند. پایش کند. اعتراض کند. پاسخ دریافت کند و در حدود قانون، در فرآیندهای تصمیم‌سازی حضور داشته باشد. اما یک خلأ مهم باقی می‌ماند. در ایران نیز نهادها و قوانین متعددی در حوزه معدن وجود دارند. وزارت صنعت، معدن و تجارت مسئولیت‌های حاکمیتی خود را دارد.

سلامت؛ یکی از ستون‌های حکمرانی معدن

جنبه تبلیغاتی پیدا کند. اما اگر برای هر تعهد، شاخص تعریف شود، وضعیت تغییر می‌کند. فرض کنیم شرکتی متعهد به احداث یک مرکز سلامت شده است. سؤال فقط این نیست که ساختمان ساخته شد یا نه.

باید پرسید:

چه زمانی ساخته شد؟چه تجهیزاتی دارد؟چه تعداد نیروی انسانی دارد؟چه خدماتی ارائه می‌کند؟چه تعداد نفر از آن استفاده می‌کنند؟آیا دو سال بعد همچنان فعال است؟ این یعنی حرکت از پروژه به نتیجه. و از مسئولیت اجتماعی به پاسخگویی اجتماعی.

اما درست در همین نقطه، سخت‌ترین سؤال مطرح می‌شود: هزینه این نهاد را چه کسی می‌پردازد؟ اگر شرکت معدن تمام هزینه‌ها را پرداخت کند، استقلال آن زیر سؤال می‌رود. اگر دولت تمام هزینه‌ها را بپردازد، ممکن است استقلال اجتماعی آن آسیب ببیند. و اگر مردم منطقه قرار باشند تمام هزینه‌ها را تأمین کنند، بسیاری از جوامع کم‌برخوردار اساساً توان ایجاد چنین نهادی را نخواهند داشت.

پس راه‌حل، حذف منابع مالی نیست. راه‌حل، حکمرانی منابع مالی است. استقلال به معنای بی‌پولی نیست.

سازمان حفاظت محیط‌زیست وظایف قانونی خود را دارد. وزارت نیرو در حوزه آب مسئولیت دارد. وزارت بهداشت و شبکه‌های بهداشت وظایف سلامت را دنبال می‌کنند. شوراهای اسلامی نمایندگی محلی دارند. دانشگاه‌ها و مراکز پژوهشی نیز ظرفیت علمی کشور هستند. و قانون معادن نیز سازوکارهای مختلفی برای نظارت، حقوق دولتی و توسعه مناطق معدنی پیش‌بینی کرده است. پس مسئله را نباید ساده کرد و گفت «هیچ نهادی وجود ندارد». مسئله شاید چیز دیگری باشد؛ جامعه پیرامون یک معدن مشخص، یک نهاد مستقل و تخصصی برای گردآوری اطلاعات، نمایندگی مطالبات، پایش آثار و پیگیری منافع مشروع خود در کنار این اختارها ندارد.

در نتیجه، هر مسئله ممکن است از یک اداره به اداره دیگر منتقل شود و هر دستگاه نیز فقط بخشی از واقعیت را ببیند. اینجاست که جای یک «حلقه اتصال» خالی است.

استقلال یعنی کسی که پول می‌دهد، نتواند نتیجه را بخرد. برای مثال، اگر یک معدن باید هزینه یک برنامه پایش محیط‌زیستی را پرداخت کند، می‌توان اصل تأمین هزینه را بر عهده بهره‌بردار گذاشت، اما انتخاب روش، مجری، استاندارد و انتشار نتیجه را به سازوکاری مستقل سپرد. شرکت می‌تواند هزینه پایش را بپردازد، اما صاحب پایش نباشد.

یک اصل ساده برای استقلال آن است که می‌توان برای نهاد پیشنهادی یک اصل بنیادی تعریف کرد: پرداخت‌کننده هزینه، حق انتخاب ناظر و تغییر نتیجه ارزیابی را ندارد. و استقلال نیز سه بعد داشته باشد.

استقلال مالی: وابستگی کامل به یک منبع وجود نداشته باشد. استقلال مدیریتی: تأمین‌کننده مالی نتواند مدیر یا کارشناس را تعیین کند. استقلال داده: تأمین‌کننده مالی نتواند روش اندازه‌گیری یا نتیجه را تغییر دهد.

در کنار آن، حسابرسی مستقل و انتشار گزارش مالی سالانه نیز ضروری است. زیرا نهادی که از دیگران شفافیت می‌خواهد، خود باید بیش از دیگران شفاف باشد.

تفتان؛ یک نقطه شروع

و جوامع محلی است. همین پرسش را می‌توان درباره نفت و گاز، سدها، صنایع بزرگ، پروژه‌های راه و حتی برخی طرح‌های گردشگری مطرح کرد.

هر جا یک پروژه بزرگ وارد زندگی یک جامعه می‌شود، باید پرسید: می‌گیرد؟ چه کسی پاسخ می‌دهد؟ و اگر اختلافی ایجاد شد، مسیر حل آن چیست؟ بنابراین آنچه در تفتان می‌تواند آغاز شود، شاید روزی به یک مدل گسترده‌تر برای حکمرانی پروژه‌های بزرگ در ایران تبدیل شود. و دوباره به همان فیل بازگردیم

مولانا در حکایت خود، مشکل را در نادیده گرفتن حقیقت نمی‌داند؛ مشکل در تکه‌تکه دیدن حقیقت است.

شاید در حکمرانی معدن نیز مسئله همین باشد. دولت بخشی از واقعیت را می‌بیند.

شرکت بخشی دیگر را. محیط‌زیست بخشی را. پزشک بخشی را. حقوق‌دان



همین موضوع درباره سلامت نیز صادق است. اگر قرار است درباره سلامت جامعه صحبت کنیم، ابتدا باید وضعیت پایه مشخص شود و سپس روند شاخص‌های منتخب سلامت در طول زمان بررسی شود.

البته این به معنای نسبت دادن هر بیماری به معدن نیست. اتفاقاً بر عکس.

پایش علمی برای جلوگیری از نسبیت‌های غیرعلمی است. اگر ارتباطی وجود دارد، باید بتوان آن را با روش علمی بررسی کرد. اگر ارتباطی وجود ندارد، داده علمی می‌تواند از معدن نیز در برابر اتهامات نادرست دفاع کند.

یک ظرفیت مهم در قانون معادن

در اینجا توجه به یک ظرفیت موجود در قانون معادن اهمیت دارد. مطابق تبصره ۶ ماده ۱۴ قانون معادن، دولت مکلف شده است ۱۵ درصد از حقوق دولتی وصولی را به اعتبارات همان استان اضافه کند تا برای ایجاد زیرساخت، رفاه و توسعه شهرستان، با اولویت منطقه‌ای که معدن در آن واقع شده است، اختصاص یابد. این حکم نشان می‌دهد که اصل ارتباط میان فعالیت معدن و توسعه منطقه در سیاستگذاری ایران نیز مورد توجه قانونگذار قرار گرفته است. اما مسئله بعدی، شفافیت و مشارکت در تعیین اولویت‌ها و ارزیابی نتایج است.

پیشنهاد این مقاله انتقال این منابع به یک تشکل مردم‌نهاد نیست؛ چنین انتقالی نیازمند مبنای قانونی مشخص خواهد بود.

پیشنهاد ساده‌تر اینکه؛ جامعه بداند چه منابعی برای توسعه منطقه اختصاص یافته، چه پروژه‌هایی تعریف شده، چه مقدار پیشرفت داشته‌اند و نتیجه آنها چه بوده است.

این همان جایی است که مشارکت اجتماعی می‌تواند بدون جایگزین شدن با دولت، به پاسخگویی دولت کمک کند. حق دانستن، یک نقطه شروع قانونی است. در ایران نیز ظرفیت مهمی برای این گفت‌وگو وجود دارد.

قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات، اصل دسترسی اشخاص ایرانی به اطلاعات عمومی را به رسمیت شناخته و مؤسسات عمومی را مکلف کرده است اطلاعات مشمول قانون را در حداقل زمان ممکن و بدون تبعیض در دسترس مردم قرار دهند. بنابراین بخشی از آنچه جامعه برای شناخت وضعیت منطقه نیاز دارد، اصولاً می‌تواند از مسیرهای قانونی موجود مطالبه شود.

البته همه اطلاعات قابل انتشار نیستند و قانون برای اطلاعات شخصی، طبقه‌بندی‌شده و سایر استثناهای قانونی محدودیت‌هایی قائل شده است. پس نهاد پیشنهادی ما قرار نیست «حق جدیدی خارج از قانون» ایجاد کند؛ بلکه می‌تواند به سازمان‌دهی، تسهیل و پیگیری استفاده از ظرفیت‌های قانونی موجود کمک کند.

در این بین یک سوءتفاهم دیگر نیز باید برطرف شود. نهاد جامعه معدن قرار نیست دادگاه باشد. قرار نیست حکم صادر کند. قرار نیست مجوز معدن را لغو کند. قرار نیست جای وزارتخانه یا سازمان محیط‌زیست را بگیرد. قرار نیست جای قوه قضاییه بنشیند.

وظیفه آن می‌تواند مستندسازی، پایش، گفت‌وگو، اعلام نظر، میانجی‌گری در حدود قانون، ثبت شکایت و پیگیری ارجاع آن به مرجع صالح باشد. به عبارت دیگر جامعه حق وتو پیدا نمی‌کند. اما حق دانستن، شنیده شدن، پایش و پیگیری را سازمان‌یافته‌تر می‌کند.

این تفاوتی بنیادی است.

بخشی را. و جامعه، بخشی دیگر را. راه‌حل، حذف هیچ کدام نیست. راه‌حل، کنار هم قرار دادن آنهاست. شاید وظیفه حکمرانی خوب، پیدا کردن مقصر نباشد. شاید وظیفه آن، روشن کردن چراغ باشد.

چراغی که در آن، معدن فقط یک ذخیره زیرزمینی دیده نشود؛ بلکه جامعه‌ای نیز دیده شود که در کنار آن زندگی می‌کند. سلامت انسان دیده شود. آب و خاک دیده شود. حقوق مالک دیده شود. منافع سرمایه‌گذار دیده شود. و مسئولیت دولت نیز دیده شود. در چنین شرایطی، جامعه نه دشمن معدن خواهد بود و نه حاشیه آن. بلکه به یکی از اجزای مشروع و مسئول حکمرانی آن تبدیل خواهد شد.

و شاید در نهایت، پرسش اصلی دیگر این نباشد که:

چه کسی فیل را دیده است؟

بلکه این باشد:

چه کسی چراغ را روشن می‌کند؟

چرا تفتان؟ نه به این دلیل که این‌مدل باید فقط برای تفتان باشد. لکه به این دلیل که هر مدل ملی، ابتدا باید جایی آزمایش شود. می‌توان در منطقه تفتان یک پایلوت محدود طراحی کرد. یک جامعه مشخص. یک دبیرخانه کوچک. چند متخصص مستقل. یک خط پایه. یک سامانه شفافیت. یک نظام ثبت شکایت. یک برنامه پایش محیط‌زیست. یک برنامه پایش سلامت. و یک گزارش سالانه عمومی. پس از دو یا سه سال، می‌توان پرسید:

آیا مشارکت مردم افزایش یافته است؟ آیا اختلافات کاهش یافته‌اند؟ آیا اعتماد بیشتر شده است؟ آیا اطلاعات قابل اتکاتر شده‌اند؟ آیا شرکت نیز از کاهش ابهام و اختلاف منتفع شده است؟ اگر پاسخ مثبت بود، مدل قابل توسعه است.

اگر منفی بود، باید اصلاح شود. پایلوت برای یادگیری است، نه برای اثبات