

بررسی تطبیقی و تقنینی بحران آلودگی هوا در کلان شهرهای کشور ۳. اصلاح قوانین و مقررات کنترل آلودگی هوا با هدف افزایش اثربخشی

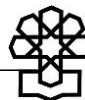
معاونت پژوهش‌های زیربنایی و امور تولیدی
دفتر: مطالعات زیربنایی

کد موضوعی: ۲۵۰
شماره مسلسل: ۱۶۷۱۱
آبان‌ماه ۱۳۹۸

به نام خدا

فهرست مطالب

۱.....	چکیده.....
۲.....	مقدمه.....
۴.....	نقش سازمان حفاظت محیط زیست.....
۴.....	دستگاه‌های ذی‌ربط در حوزه آلودگی هوا.....
۵.....	قوه مقننه.....
۱۶.....	قوه قضائیه.....
۱۸.....	قوه مجریه.....
۲۳.....	نتیجه‌گیری.....
۲۵.....	منابع و مآخذ.....



بررسی تطبیقی و تقنینی بحران آلودگی هوا در کلان‌شهرهای کشور ۳. اصلاح قوانین و مقررات کنترل آلودگی هوا با هدف افزایش اثربخشی

چکیده

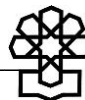
در کشور ما قوانین و مصوبات بسیاری مرتبط با موضوع آلودگی هوا وجود دارد که توسط چندین مرجع قانونگذار و اجرایی به صورت موازی یا سلسله‌مراتبی مصوب شده است. از سال ۱۳۵۳ اولین قانون در حوزه آلودگی هوا طی قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست مصوب شد و در آخرین مورد نیز قانون هوای پاک مصوب سال ۱۳۹۶ و آیین‌نامه‌های قانون هوای پاک مصوب سال ۱۳۹۷ در مجلس و هیئت وزیران به تصویب رسید. تاکنون بیش از ۵۰ قانون و مصوبه مرتبط با آلودگی هوا به دستگاه‌های اجرایی ابلاغ شده است. از سوی دیگر اجرای برخی قوانین و مصوبات با چالش جدی مواجه شده و با بیش از چهار دهه قانونگذاری در موضوع آلودگی هوا، کماکان این معضل به صورت جدی در کلان‌شهرهای کشور وجود دارد. در این گزارش پیرو بررسی قوانین پیش رو در دنیا در خصوص آلودگی هوا و مطالعه ساختارهای قانونی، پیشنهادهایی جهت تصحیح و به‌روزرسانی قوانین ارائه شده است.

مقدمه

یکی از دغدغه‌های اصلی کشورهای دنیا در مسیر حرکت به سوی توسعه پایدار، مقابله با آلودگی هواست. از میان ۱۷ هدف اصلی توسعه پایدار^۱ که توسط سازمان ملل تشریح شده، حداقل چهار هدف به صورت مستقیم یا غیرمستقیم به آلودگی هوا مرتبط است. این موارد شامل اطمینان از زندگی سالم و توسعه رفاه پایدار برای همگان در هر گروه سنی (هدف سوم)، اطمینان از دستیابی به انرژی مقرون به صرفه، قابل اطمینان، پایدار و مدرن برای همه (هدف هفتم)، اقدام فوری برای مبارزه با تغییرات آب و هوایی و آثار آن (هدف سیزدهم) و حمایت و توسعه استفاده پایدار از اکوسیستم‌های زمین، مدیریت پایدار جنگل‌ها، مبارزه با بیابان‌زایی، توقف فرسایش زمین و توقف خسارت‌های وارده بر تنوع زیستی (هدف پانزدهم) می‌شود.

آلودگی هوا وجود هر نوع ماده مضر در هوای محیطی مورد استفاده انسان، گیاهان و جانوران است که به نحوی سلامت انسان یا محیط زیست را به مخاطره می‌افکند. در واقع هرگونه توسعه و پیشرفتی نیازمند توجه خاص به مؤلفه‌های بهداشت و محیط زیست سالم است. کشورها با ایجاد ساختار تشکیلاتی مناسب و وضع قوانین و مقررات لازم یا اصلاح آنها در خصوص رعایت استانداردهای هوای پاک و اتخاذ راهبردهای کلی و تدوین قانون و مقرراتی جامع برای مبارزه با آلودگی هوا، تلاش می‌کنند تا اهداف و خط‌مشی‌های خود را در خصوص مقابله با آلودگی هوا به انجام رسانند. بنابر آمار بین‌المللی کشورهای پیشرو در مبارزه با آلودگی هوا، سلامت شهروندان و پیشگیری از بروز بیماری‌ها اولویت بالایی دارد. لذا مبالغ بالایی در خصوص سلامت شهروندان هزینه می‌کنند. در این راستا به قوانین بین‌المللی در حوزه

1. Sustainable Development Goal (SDG)



محیط زیست متعهد هستند، همچنین در این حوزه تعهد منطقه‌ای، ملی و محلی دارند. لذا انواع قوانین و مقررات را در حوزه مبارزه با آلودگی هوا وضع کرده‌اند.

بنابر اعلام بانک جهانی در سال ۲۰۱۶ آلودگی هوا چهارمین عامل عمده مرگ‌ومیر در سراسر دنیا است و یک مورد از هر ۱۰ مرگ در سراسر جهان، به دلیل قرار گرفتن در معرض آلودگی هواست. از دست دادن زندگی به علت آلودگی هوا باعث درد و رنج انسان‌ها می‌شود و توسعه اقتصادی را نیز کاهش می‌دهد. هزینه اقتصادی آلودگی هوا نیز بسیار قابل توجه است. براساس آمار بانک جهانی سالیانه ۲/۳ درصد از تولید ناخالص داخلی^۱ ایران برای آلودگی هوا هزینه می‌شود. امروزه پیشرفت اقتصادی به همراه محافظت از محیط زیست کشورها و توجه به سطح سلامت و بهداشت جامعه از عوامل توسعه پایدار است. خسارت وسیع و گسترده ناشی از آلودگی هوا، به حوزه سلامت و اقتصاد کشورها هزینه‌های سنگینی را تحمیل می‌کند.

به‌طور مثال طبق گزارش سال ۲۰۱۸ بانک جهانی، خسارت مالی ناشی از آلودگی هوای تهران در سال بالغ بر ۲/۶ میلیارد دلار است. این رقم شدت آسیب‌هایی که در این خصوص به مردم وارد می‌شود را نشان می‌دهد. این در حالی است که محیط زیست سالم و هوای پاک نشان از توسعه‌یافتگی هر کشور و یکی از حقوق شهروندان محسوب می‌شود که دولت‌ها نیز موظف به تحقق آن هستند. اهمیت این موضوع تا آنجاست که در دوران حاضر محیط زیست سالم بخش اصلی از نسل سوم حقوق بشر به حساب می‌آید، به طوری که آلودگی محیط زیست به‌عنوان نوعی نقض حقوق بشر تلقی می‌شود.

1. Gross Domestic Product (GDP)

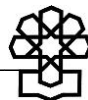
نقش سازمان حفاظت محیط زیست

با توجه به نقش حاکمیتی و مهم سازمان حفاظت محیط زیست در راستای تحقق اصل پنجاهم قانون اساسی، نیاز به برنامه‌ریزی کلان و مستمر جهت دستیابی به جامعه‌ای با محیط زیست مطلوب بیش از پیش ضرورت دارد. این اصل قانون اساسی یکی از معتبرترین قوانین اصولی کشور در زمینه حفاظت محیط زیست محسوب می‌شود.

اغلب کشورهای جهان به دلیل اهمیت روزافزون مسائل محیط زیستی، سازمان مشخصی را مسئول رسیدگی به امر حفاظت محیط زیست کرده‌اند. بنابر بررسی‌ها بالغ بر ۱۶۳ کشور، وزارتخانه و ۲۳ کشور نیز سازمان متولی محیط زیست ایجاد کرده‌اند. در ایران این وظیفه برعهده سازمان حفاظت محیط زیست گذاشته شده است. در ایران هم‌زمان با توسعه حقوق بین‌المللی محیط زیست، مسئله محیط زیست مطرح شد و با تصویب قانون شکار و صید در سال ۱۳۴۶ و پس از آن تشکیل سازمان حفاظت محیط زیست در سال ۱۳۵۰ نخستین گام‌ها در جهت حفاظت از محیط زیست کشور شکل گرفت (لسانی و عدالتجو، ۱۳۹۶). سازمان حفاظت محیط زیست نقش نظارتی در اجرای قوانین و مصوبات حوزه محیط زیستی دارد و برخلاف وزارتخانه‌ها دارای نقش اجرایی نبوده و سازوکار و بازوی اجرایی برای آن پیش‌بینی نشده است.

دستگاه‌های ذی‌ربط در حوزه آلودگی هوا

در ایران مانند بسیاری از کشورهای دنیا، متولی اصلی حوزه محیط زیست به صورت عام، دولت است. در دولت جمهوری اسلامی ایران در حال حاضر و بنابر آخرین مصوبات مربوط



به تشکیل و ادغام وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولتی، متشکل از ۱۸ وزارتخانه و هشت سازمان به‌عنوان بدنه اصلی آن است. در این بین وزارت جهاد کشاورزی، وزارت راه و شهرسازی، وزارت کشور، وزارت نیرو، وزارت صنعت، معدن و تجارت و وزارت نفت، وزارتخانه‌هایی هستند که علاوه بر وظایف و مأموریت‌های ذاتی خود که بعضاً می‌تواند آلاینده محیط زیست اعم از آب، خاک و هوا باشد؛ تکالیفی را به‌موجب قوانین و مصوبات موجود جهت حفظ حدود محیط زیست برعهده دارند. اما در این میان سازمان حفاظت محیط زیست، به‌عنوان نهاد نظارتی و سیاستگذار در بدنه دولت تعیین شده است. ریاست سازمان حفاظت محیط زیست مانند سایر وزرا عضو هیئت دولت بوده و در جلسات هیئت وزیران مشارکت دارد.

سازمان حفاظت محیط زیست به‌عنوان متولی اصلی محیط زیست و مشخصاً آلودگی هوا در کشور، بدون همکاری با سایر دستگاه‌های اجرایی و سایر قوای نظام در اجرای تکالیف خود با مشکلات جدی مواجه است. اشکالات نظارت دولت بر دولت بدون ضمانت اجرایی، جرم‌انگاری و نیاز به ارجاع به قوه قضائیه و اطاله دادرسی‌ها، عدم وجود بازوی انتظامی نظیر آنچه برای مناطق حفاظت شده وجود دارد و... از جمله مواردی است که نیازمند همکاری سایر دستگاه‌ها و ارکان نظام است.

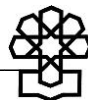
قوه مقننه

قانونگذاری در جمهوری اسلامی ایران، طبق اصول پنجاه‌وهشتم و هفتادویکم قانون اساسی در انحصار مجلس شورای اسلامی (قوه مقننه) است. قوه مقننه به‌عنوان تنها مرجع صاحب صلاحیت در قانونگذاری، از دو نهاد مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان

تشکیل شده است. در زمینه آلودگی هوا نیز، مرجع اصلی تصویب قوانین مجلس شورای اسلامی و به‌طور کلی قوه مقننه است. در این خصوص تاکنون قوانینی نظیر جلوگیری از آلودگی هوا (مصوب سال ۱۳۵۴)، نحوه جلوگیری از آلودگی هوا (مصوب سال ۱۳۷۴) و قانون هوای پاک (مصوب سال ۱۳۹۶) از عمده مصوبات قوه مقننه در مسیر مبارزه با آلودگی هواست. در ادامه در راستای مبارزه با آلودگی هوا، پیشنهادهای مرتبط با حوزه اختیارات قوه مقننه ارائه می‌شود.

الف) لزوم اتخاذ تدابیر لازم جهت افزایش انعطاف‌پذیری در ساختار قوانین

عدم ثبات سیاسی و اقتصادی و تحریم‌های مختلف در دهه‌های اخیر، منجر به پیدایش عنصری به نام عدم قطعیت شده است که محیطی سرشار از فرصت و تهدید را پیش روی اجرای سناریوهای زیست‌محیطی قرار داده است. این موضوع شاید در خصوص کشور ما بیش از سایر کشورهای منطقه موضوعیت داشته باشد. در نتیجه لازم است حالت‌های خوش‌بینانه و بدبینانه برای مصوبات در نظر گرفته شود. به‌عنوان مثال، هنگام تصویب قوانین و مصوبات مربوط به نوسازی ناوگان حمل‌ونقل و اعمال محدودیت برای ناوگان فرسوده و آلاینده که به شرایط اقتصادی کشور وابستگی بالایی دارد، می‌توان مفاد تعیین شده در مصوبات یا آیین‌نامه‌ها را در شرایط محدودیت‌های اقتصادی و سیاسی و شرایط معمول به‌صورت حالت‌های خوش‌بینانه و بدبینانه یا وضعیت اقتصاد عادی و اقتصاد مقاومتی تدوین کرد. به این ترتیب با توجه به عدم قطعیت شرایط پیش رو، از تعویق یا لغو متن مصوبات و قوانین جلوگیری خواهد شد. در این خصوص مثال‌های متعددی از لغو قوانین یا تعویق اجرای آنها پس از ابلاغ در موضوع آلودگی هوا وجود دارد. یکی از مثال‌های شاخص که در سال ۱۳۹۷ در این باره رخ داد، مربوط به ماده (۱۱) آیین‌نامه



ماده (۲) قانون هوای پاک در خصوص الزام اسقاط موتورسیکلت فرسوده به‌ازای شماره‌گذاری هر دستگاه موتورسیکلت بنزینی است. مصوبه مذکور در تاریخ ۱۳۹۷/۰۷/۳۰ ابلاغ و اجرای آن، به‌علت کمک به تولیدکنندگان موتورسیکلت و با توجیه حفظ اشتغال، در جلسه مورخ ۱۳۹۷/۱۱/۱۷ هیئت وزیران به تعویق افتاد. این موضوع بجز عدم امکان برنامه‌ریزی صحیح توسط دستگاه‌های اجرایی، شأن مصوبات و قوانین کشور را خدشه‌دار می‌کند. در این مسیر آینده‌پژوهی آلودگی هوا از جمله مباحث کاربردی و نوینی است که در فضای عدم قطعیت حاکم کنونی به‌خوبی پاسخگو خواهد بود. آینده‌پژوهی در فرایند برنامه‌ریزی، مدیریت راهبردی و مدیریت ریسک کاربرد دارد و از طرفی امروزه در پیش‌بینی آینده با توجه به بودجه و شرایط کشور می‌تواند مورد استفاده قرار گیرد.

ب) لزوم انجام کارشناسی دقیق طرح‌ها پیش از تصویب

بررسی کارشناسی پیش‌نویس طرح‌ها در ابعاد اقتصادی، اجتماعی، سیاسی، فرهنگی و... می‌تواند اثربخشی قوانین را افزایش دهد. در مواردی که بررسی کارشناسی در تمام ابعاد انجام نمی‌پذیرد، اجرای قانون برای دستگاه‌های اجرایی دشوار شده و بعضاً منجر به عدم اجرای صحیح قوانین می‌شود. برای مثال ماده (۸) قانون هوای پاک، خودرو فرسوده را از حقوق اساسی نظیر صدور گواهی معاینه فنی، تخصیص بیمه شخص ثالث و خرید و فروش محروم می‌کند که این محرومیت نتیجه‌ای جز افزایش فرار از قانون و کاهش ایمنی در معابر و جاده‌ها نخواهد داشت. حال آنکه عموماً در کشورهای دنیا از مکانیسم‌های افزایش هزینه‌های نگهداری خودرو (هزینه بیمه، عوارض، مالیات، تردد در شهر و...) برای از رده خارج شدن خودکار خودروهای آلاینده و فرسوده استفاده می‌شود. به‌علاوه این نکته

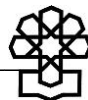
قابل ذکر است که آلودگی هوا پدیده‌ای پیچیده است که به انتشار آلاینده‌گی از منابع گوناگون و بعضاً کمتر شناخته شده وابسته است و شرایط جوی نیز نقش بسزایی در ایجاد و تشدید آن دارد. لذا قوانینی که در زمینه کنترل انتشار منابع آلاینده وجود دارد، باید دارای پیشینه علمی، کارشناسی قوی، منسجم، یکپارچه و مبتنی بر تجارب جهانی باشد.

ج) اتخاذ تمهیداتی جهت تقویت منابع انسانی حوزه آلودگی هوا

موضوع آلودگی هوا مبحثی بسیار پیچیده است که شناخت عوامل آلاینده، کنترل و کاهش آن نیازمند به کارگیری متخصصان و کارشناسان دانشگاهی توسط سازمان حفاظت محیط زیست (متولی اصلی آلودگی هوا در کشور) است. دولت می‌تواند با تخصیص بودجه لازم جهت تقویت منابع انسانی و جذب نیروهای تراز اول، امکان ارتقای سطح نیروی انسانی را در سازمان حفاظت محیط زیست فراهم آورد. به‌طور مثال، بررسی‌ها حاکی از این موضوع است که در حال حاضر این سازمان با کمبود متخصصان تراز اول در حوزه آلودگی هوا مواجه است که این موضوع قطع به یقین در کارکرد سازمان مؤثر است.

د) یکپارچگی مسئولیت‌ها در آلودگی هوا

در قوانین باید یکی از دستگاه‌های اجرایی به‌عنوان متولی و ناظر اجرا معرفی شده و از اختیاراتی نظیر نظارت بر سایر دستگاه‌های اجرایی، درخواست تجدیدنظر در بودجه اختصاصی دستگاه‌های متخلف، ارجاع به دستگاه‌های نظارتی و... برخوردار شود. چراکه متولیان متعدد در حوزه آلودگی هوا، در نهایت منجر به اجرای غلط یا عدم اجرای قوانین می‌شود. این موضوع در قانون هوای پاک تاحدی مورد توجه قرار گرفته است و سازمان



حفاظت محیط زیست در این قانون به‌عنوان ناظر اجرا معرفی شده است؛ اما به‌طور مثال در ماده (۸) قانون مصوب مجلس شورای اسلامی مورخ ۱۳۹۸/۰۲/۲۹، در خصوص طرح ساماندهی بازار خودرو، شماره‌گذاری خودروها منوط به صدور مجوز از سوی سازمان ملی استاندارد شده است. این در حالی است که نامی از سازمان حفاظت محیط زیست به‌عنوان متولی محیط زیست کشور، به‌ویژه در خصوص آلودگی هوا ذکر نشده است.

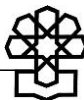
ه) تحکیم نقش سازمان حفاظت محیط زیست در قوانین

قوه مقننه می‌تواند قوانین را به‌نحوی تدوین کند که وظیفه حفاظت از محیط زیست را به‌طور مشخص برعهده سازمان حفاظت محیط زیست قرار دهد و اختیارات سایر سازمان‌ها و وزارتخانه‌ها را در امر آلودگی هوا کم‌رنگ‌تر یا خنثی کند تا تداخل و تعارض به‌وجود نیاید (فنی و مولودی، ۱۳۸۸). لزوم حفظ نقش نظارتی سازمان حفاظت محیط زیست در مفاد قوانین، می‌تواند ضمن تحکیم جایگاه متولی مبارزه با آلودگی هوا از چندپارگی مسئولیت‌ها در این زمینه جلوگیری کند. به‌طور مثال، الزام اعلام نظر سازمان حفاظت محیط زیست در صدور مجوز پلاک خودرو، پروانه بهره‌برداری صنایع و... می‌تواند به هماهنگی و یکپارچگی در تصمیم‌گیری بینجامد.

و) جلوگیری از ایجاد تناقض قوانین و مصوبات

مشکل جدی کشور در قوانین، مقررات و مصوبات در موضوع آلودگی هوا، تعدد مصوبات، هم‌پوشانی، تناقض و درنهایت عدم اجرای مصوبات به‌دلایل مختلف است. هم‌راستایی قوانین، از الزامات ایجاد وحدت رویه در حفظ ساختار قانونی مبارزه با آلودگی هواست. در

برخی از مصوبات و قوانین موجود، تضادها و تناقضاتی وجود دارد؛ به‌نحوی که درباره یک موضوع در دو مصوبه جدا، تصمیمات متفاوتی اخذ شده است. وجود تناقضات اساسی موجب سردرگمی در ارائه برنامه‌های اجرایی و تخصیص منابع مالی می‌شود. بنابراین در زمان تصمیم‌گیری درخصوص یک موضوع باید تمامی مصوبات گذشته در آن حوزه لحاظ شود. به‌طور مثال در تبصره الحاقی ماده (۸) قانون هوای پاک، مصوب مجلس شورای اسلامی مورخ ۱۳۹۸/۰۲/۲۹، آمده است: تولیدکنندگان وسایل نقلیه موتوری موظفند با همکاری مراکز اسقاط متناسب با میزان تولید به اسقاط و جایگزینی خودرو یا موتورسیکلت فرسوده اقدام کنند. این درحالی است که تبصره ماده (۴) و ماده (۱۱) آیین‌نامه اجرایی ماده (۲) قانون هوای پاک (ابلاغ مورخ ۱۳۹۷/۰۷/۳۰)، شماره‌گذاری خودروهای نو را منوط به اسقاط خودروهای فرسوده کرده است. در این مفاد در مورد ناوگان دیزلی، نسبت ۳ به ۱ و برای موتورسیکلت بنزینی نسبت ۱ به ۱ برای خودرو نو به فرسوده، تعیین شده است. همچنین در مورد دیگر در بند «ب» ماده (۴۶) «قانون برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور» دولت مکلف شده که سالیانه ۲۰ درصد از محصولات صنعتی فرسوده از جمله خودروها را از سال دوم این برنامه یعنی ابتدای سال ۱۳۹۷ از رده خارج کند و تهیه آیین‌نامه اجرایی این بند به‌صورت مشترک برعهده وزارت صنعت، معدن و تجارت، سازمان حفاظت محیط زیست، وزارت نیرو و وزارت نفت قرار داده شده است. این درحالی است که در بند «۱۶» احکام منابع متحرک مصوبه سال ۱۳۹۵ در «خصوص تشکیل کارگروهی بر اجرای برنامه کاهش آلودگی هوای کلان‌شهرها» مقرر شده که برنامه‌ای برای جایگزینی خودروهای فرسوده حمل‌ونقل عمومی کلان‌شهرها با مسئولیت سازمان حفاظت محیط زیست تهیه شود. این دو آیین‌نامه تهیه شده در منابع مالی و روش اجرا با یکدیگر منطبق نبوده و انحرافات زیادی در آنها دیده می‌شود.



ز) رفع ابهام در قوانین

برخی مصوبات و قوانین به صورتی بیان شده‌اند که در آنها نکات مبهمی وجود دارد که باعث عملکرد سلیقه‌ای در حین اجرای آنها می‌شود. این نوع مصوبات نشان از نبود برنامه‌ای معین دارد و تنها جهت رفع تکلیف مصوب شده است. زمان‌بندی نامشخص، اهداف کمی نامعین و استفاده از افعال و صفات کیفی در متن مصوبه این عدم شفافیت را به وجود می‌آورد. نیاز است متن مصوبات به مقدار کافی شفاف و صریح بیان شود و تا جای ممکن به جای بیان صفات کیفی از مقادیر کمی استفاده شود. به طور مثال در ماده (۸) قانون هوای پاک مصوب ۱۳۹۶، تمامی اشخاص حقیقی و حقوقی مالک وسایل نقلیه موتوری اعم از سبک، نیمه‌سنگین، سنگین و موتورسیکلت مکلفند وسایل نقلیه خود را پس از رسیدن به سن فرسودگی از رده خارج کنند و مسئولیت خود را از این جهت، نزد یکی از مؤسسات بیمه داخلی تحت نظارت بیمه مرکزی جمهوری اسلامی ایران بیمه کنند. حمل بار و مسافر، صدور گواهی معاینه فنی، تخصیص بیمه شخص ثالث، خرید و فروش، نقل و انتقال و تردد وسایل نقلیه موتوری فرسوده ممنوع است. در این ماده، با توجه به ریسک صد درصدی فرسودگی خودرو، بیمه مسئولیت آن از نظر بیمه مرکزی فاقد توجیه اقتصادی و فنی است. لذا سازوکار اجرای آن برای بیمه مرکزی مبهم بوده و در نهایت این امر منجر به عدم اجرای ماده قانونی از سوی بیمه مرکزی شده است.

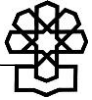
ح) طراحی مکانیسم نظارت بر قوانین

در قوانین و مصوبات یا در آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های ضمیمه آن باید مکانیسمی جهت نظارت بر اجرای اصولی و مطابق روشی که مدنظر قانونگذار و بدون تخلف است، طراحی

و پیش‌بینی شود تا تأثیری که از اجرای آن بر کاهش آلودگی هوا انتظار می‌رود به‌طور واقعی احساس شود. به‌طور مثال در ماده (۷) قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا مصوب تاریخ ۱۳۷۴/۰۲/۰۳ عنوان شده که «در مواقع اضطراری که به‌علت کیفیت خاص جوی، آلودگی هوای شهرها به‌حدی برسد که به تشخیص وزارت بهداشت سلامت انسان و محیط زیست را شدیداً به مخاطره بیندازد، سازمان حفاظت محیط زیست با همکاری وزارت کشور، ممنوعیت یا محدودیت‌های موقت زمانی، مکانی و نوعی را برای منابع آلوده‌کننده برقرار کرده و بلافاصله مراتب را از طریق رسانه‌های همگانی به اطلاع عموم خواهد رسانید». در این ماده، شاخص و معیاری مشخص نشده و به لزوم بازنگری در شاخص مربوطه با توجه به مرور زمان اشاره‌ای نشده است. گرچه در حال حاضر این موضوع در ماده (۳) قانون هوای پاک، مرتفع شده است.

ط) جرم‌انگاری قوانین

در قوانین و مقررات مصوب باید جرم‌انگاری در خود قانون دیده شود، چراکه در غیر این صورت تخلفات به قوه قضائیه ارجاع داده می‌شود و عموماً موضوع بدون پیگیری رها می‌شود. قوه مقننه باید سازوکار جرم‌انگاری در قوانین مصوب را در نظر بگیرد. برای تصمیماتی که در یک مصوبه اخذ می‌شود باید ضمانت کافی در خصوص اجرای درست آنها وجود داشته باشد. برای اجرای یک قانون ممکن است راه‌های مختلفی وجود داشته باشد، اما همه آنها مدنظر قانونگذار نباشد. قوانین و مصوبات باید به روشی اجرا شوند که اهداف مورد نظر، که در اینجا کاهش آلودگی هواست، را برآورده کنند. بنابراین در قوانین و مصوبات باید مکانیسمی جهت نظارت بر اجرای اصولی و مطابق روشی که مدنظر قانونگذار و بدون تخلف است، طراحی و پیش‌بینی شود تا تأثیری که از اجرای آن بر کاهش آلودگی هوا انتظار می‌رود به‌طور واقعی احساس شود.



به طور مثال در ماده (۶) قانون «هوای پاک» که موضوع معاینه فنی خودروها مطرح شده است، انجام معاینه فنی برای کلیه وسایل نقلیه اجباری شده و برای خودروهایی که نسبت به اخذ گواهی معاینه فنی خود رأس موعده مقرر اقدام نکنند جریمه‌ای در نظر گرفته شده است. این قانون در ظاهر کامل و صریح به نظر می‌آید، لکن در آیین‌نامه‌های اجرایی آن ابزار نظارتی کافی برای آنکه خودروها از راه اصولی و درست نسبت به اخذ گواهینامه معاینه فنی اقدام کنند، پیش‌بینی نشده است. برای جلوگیری از انجام تخلفاتی مانند اخذ معاینه فنی غیابی یا جعلی یا سایر موارد مشابه مانند تجهیزات اجاره‌ای (کاتالیست، سنسور و...) باید در مصوبات اجرایی مکانیسم کنترلی نیز طراحی شود تا تنها راه پیش روی خودروها جهت اخذ گواهینامه معاینه فنی همان روش اصولی و مدنظر قانونگذار باشد.

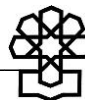
ی) بازدارندگی از تخلف در قوانین

جریمه پیش‌بینی شده در صورت تخلف در اجرای یک قانون باید به اندازه‌ای بازدارنده باشد که تأثیر کافی و مورد نیاز در اجبار مخاطبان به اجرای آن را داشته باشد. در برخی قوانین جریمه در نظر گرفته شده آن قدر ناچیز است که مخاطب قانون به جای اجرای آن، تمرد از اجرا و متحمل شدن پرداخت جریمه را ترجیح می‌دهد. بنابراین جریمه پیش‌بینی شده باید به قدری بازدارنده باشد که عدم اجرای قانون، حتی برای یک‌بار، ضرر زیادی به متخلفان تحمیل کند. همچنین میزان جریمه‌های نقدی باید به نحوی تعیین شود که در هر زمان متناسب با شرایط اقتصادی تأثیر خود را داشته باشد. در شرایطی که ارزش پول ملی و بهای کالا در بازه‌های زمانی مختلف تغییر می‌کند ذکر مقدار جریمه در قانون درست نیست و برای تعیین آن باید فرمول مشخصی در متن قانون ذکر شود. در این

خصوص می‌توان به جرائم مراکز صنعتی در خصوص آلودگی هوا اشاره کرد. کارخانجات و مراکز صنعتی به‌جای تجهیز دودکش‌ها به فیلترهای صنعتی، ترجیح می‌دهند، جریمه مربوطه را پرداخت کنند، چراکه هزینه خرید و نگهداری تجهیزات کاهنده آلاینده‌گی بسیار بیشتر از جرائم تعیین شده است.

ک) در نظر گرفتن سیاست‌های تشویقی در قوانین

در متن قوانین به دفعات مجازاتی برای متخلفان، از جزای نقدی تا ارجاع به مقامات قضایی، در نظر گرفته شده است. موردی که کمبود آن در قوانین و مصوبات متعدد دیده می‌شود، بندهای تشویقی جهت اجرای صحیح قوانین است. هر قدر مجازات متخلفان به اجرا شدن قانون کمک می‌کند، اما استفاده از سیاست‌های تشویقی برای رعایت‌کنندگان قوانین نیز می‌تواند در تشویق آحاد جامعه به رعایت قانون مؤثر باشد. در نظر گرفتن مشوق‌هایی مانند پرداخت پایین‌تر در اخذ مجوزهای محیط زیستی، سیاست‌های مالیاتی مناسب‌تر، سهل‌گیری در استفاده از امکانات عمومی و دولتی، ارائه بسته‌های حمایتی و... می‌توانند مشوق‌های خوبی در این زمینه باشند. سیاست‌های تشویقی در ایجاد سازوکار خودکار کاهش آلاینده‌گی هوا مورد توجه قرار نگرفته است. این سیاست‌ها باید به‌جای یا به‌همراه اقدامات نظارتی، به‌گونه‌ای تنظیم شوند که اجرای قانون مطابق نظر قانونگذار انجام شود. برای مثال - در ماده (۱۳) قانون «هوای پاک» مصوب سال ۱۳۹۶ واحدهای صنعتی ملزم به استفاده از سوخت استاندارد شده‌اند. در ادامه همین ماده برای شرایطی که سوخت مناسب در دسترس نباشد، واحد صنعتی را موظف کرده تا به هر نحو ممکن انتشار آلاینده‌های خود را در حد مجاز نگاه دارد. چه بهتر بود در همین ماده یا در تبصره‌ای ذیل آن برای طرح‌های خلاقانه برتر در زمینه کاهش آلاینده‌گی واحدهای صنعتی



مشوق‌هایی در نظر گرفته می‌شد، یا از مراکز علمی و تخصصی که در این خصوص طرح‌های موفق‌تری را ارائه دهند، حمایت‌هایی صورت می‌گرفت.

ل) ایجاد سازوکار پرداخت هزینه آلودگی

در برخی کشورها، برای ترغیب سرمایه‌گذاران و صنایع آلاینده محیط زیست، قوانینی موجود است که امکان خرید آلودگی را فراهم می‌آورد. براساس آن دولت مکلف به خریداری آلودگی می‌شود. بدین معنا که براساس سیاهه انتشار^۱ یک منطقه جغرافیایی (شهر، استان، ناحیه و...)، میزان انتشار آلاینده‌ها به‌ازای هرگونه فعالیت انسانی (صنعتی، خودرویی و...) مشخص شده تا در صورت انجام اقدامات کاهش‌دهنده آلودگی هوا، میزان آلاینده‌ها کاهش یافته محاسبه شود. سپس با قیمتگذاری عناصر آلاینده براساس معیارهای بین‌المللی، اقدام به پرداخت هزینه کاهش انتشار آلاینده‌ها به مجریان یا سرمایه‌گذاران این طرح‌ها می‌کنند. در کشور ما نیز قوانین و مصوبات مشابهی جهت کاهش مصرف سوخت در قالب بند «ق» تبصره «۲» قانون بودجه و یا ماده (۱۲) قانون رفع موانع تولید؛ عمدتاً با محوریت کاهش مصرف سوخت وضع شده است. به‌طور مثال در بودجه مصوب سال ۱۳۹۸، از جمله ردیف بودجه‌های مرتبط با این موضوع، می‌توان به بند سوم تبصره «۴»، ماده‌واحد لایحه بودجه و سرفصل‌های تخصیص برای هزینه‌کرد پرداخت «هزینه کاهش آلودگی»، اشاره کرد.

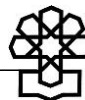
قوه قضائیه

بر اساس اصل یکصد و پنجاه و ششم قانون اساسی قوه قضائیه قوه‌ای است مستقل که پشتیبان حقوق فردی و اجتماعی و مسئول تحقق بخشیدن به عدالت است. از آنجا که در حوزه آلودگی هوا حقوق فردی و اجتماعی افراد توسط اشخاص حقیقی و حقوقی آلوده‌کننده، نقض می‌شود؛ این قوه می‌تواند نقش مهمی در مبارزه با آلودگی هوا داشته باشد.

قوه قضائیه می‌تواند در چارچوب اختیارات قانونی به این حوزه وارد شود و با قانون‌شکنی‌ها برخورد کند. در این راستا موارد زیر پیشنهادهایی است که در حوزه اختیارات این قوه می‌تواند انجام شود:

الف) اختصاص شعب مختص آلودگی هوا

در راستای رسیدگی بهتر به تخلفات صورت گرفته در حوزه آلودگی هوا، قوه قضائیه می‌تواند شعب مخصوصی را تشکیل داده و از کارشناسان متخصص با همکاری سازمان حفاظت محیط زیست، در امر آلودگی هوا کمک بگیرد. به‌طور مثال در حال حاضر در صورتی که موتورسیکلت فرسوده توسط پلیس راهور توقیف شود و صاحب آن جهت دریافت موتورسیکلت و پرداخت هزینه‌ها و جرائم احتمالی مراجعه نکند؛ موتورسیکلت بلاصاحب تلقی شده و (پس از طی مراحل قضایی) به ستاد اجرایی فرمان حضرت امام (ره) واگذار می‌شود. در حال حاضر حجم بالای موتورسیکلت‌های فرسوده، آلاینده و بلاصاحب که در انتظار حکم قضایی است در پارکینگ‌های متعلق به شهرداری‌ها و سایر ارگان‌های ذی‌ربط مشکلات عدیده‌ای را به‌وجود آورده است. در این شرایط اسقاط این ناوگان آلاینده با وقفه‌های طولانی مواجه می‌شود. توجه ویژه به این مقوله می‌تواند ضمن تسریع در اسقاط ناوگان آلاینده و بلاصاحب، امکان تسریع



در شماره‌گذاری ناوگان نوشماره را به‌علت الزام اسقاط برای آنها فراهم آورد.

ب) تشکیل یگان حفاظت در حوزه آلودگی هوا

در اجرای ماده (۱۷۹) قانون برنامه سوم توسعه اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (تنفیذی در ماده (۱۲۹) قانون برنامه چهارم توسعه) و دستورالعمل تشکیل یگان حفاظت محیط زیست در دستگاه‌های کشوری مصوب ۱۳۷۹/۴/۵ مقام معظم رهبری و فرمانده کل قوا، یگان حفاظت سازمان حفاظت محیط زیست، برابر این دستورالعمل تشکیل و با رعایت مفاد قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست مصوب ۱۳۵۳ و اصلاحیه ۱۳۷۱/۸/۲۴ و آیین‌نامه اجرایی قانون مزبور و ضوابط مربوطه فعالیت می‌کند.

همان‌طور که در بحث محیط زیست جانوری یگان حفاظت محیط زیست تشکیل شده و این یگان اختیار دستگیری متخلفان را دارد، در حوزه آلودگی هوا نیز می‌توان چنین تمهیداتی را در جهت برخورد با متخلفان در نظر گرفت.

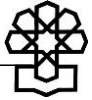
ج) همکاری با قوه مجریه جهت نظارت بر سایر دستگاه‌ها

در عموم مصوبات و قوانین، سازمان حفاظت محیط زیست به‌عنوان ناظر اجرای مصوبات تعیین می‌شود. این درحالی است که فرایند نظارت سازمان به‌عنوان یک دستگاه دولتی، عموماً درخصوص سایر دستگاه‌های دولتی کارکرد دارد و این موضوع درخصوص سایر نهادها و ارگان‌ها صدق نمی‌کند. به‌عنوان مثال، در موضوع موتورسیکلت‌های توقیفی که به‌علت عدم مراجعه راکب، با حکم قضایی بلاصاحب تلقی می‌شود، بنابر بخشنامه ریاست قوه قضائیه به مراجع قضایی سراسر کشور در تاریخ ۱۳۹۲/۰۳/۲۷ و به‌شماره

۱۰۰/۱۵۶۵۸/۹۰۰۰ در خصوص ناوگان و اموال بلاصاحب و مجهول‌المالک، ستاد اجرایی فرمان حضرت امام (ره) به‌عنوان نهاد مأذون در مورد این اموال تعیین شده است. این درحالی است که این ستاد کلیه موتورسیکلت‌های دریافتی را که بنابر حکم قضایی بلاصاحب شناخته شده، با برگزاری مزایده به فروش می‌رساند و درخصوص الزام اسقاط موتورسیکلت فرسوده و لزوم عدم بازگشت ناوگان و قطعات موتورسیکلت‌های فرسوده به چرخه مصرف، اقدامی انجام نمی‌دهد.

قوه مجریه

در ایران مانند بسیاری از کشورهای دنیا، متولی اصلی حوزه محیط زیست به‌صورت عام، دولت است. در بین وزارتخانه‌های دولت جمهوری اسلامی، وزارت جهاد کشاورزی، وزارت راه و شهرسازی، وزارت کشور، وزارت نیرو، وزارت صنعت، معدن و تجارت و وزارت نفت، وزارتخانه‌هایی هستند که علاوه بر وظایف و مأموریت‌های ذاتی خود که بعضاً می‌تواند آلاینده محیط زیست اعم از آب، خاک و هوا باشد؛ تکالیفی را به‌موجب قوانین و مصوبات موجود جهت حفظ حدود محیط زیست برعهده دارند؛ اما در این میان سازمان حفاظت محیط زیست، به‌عنوان نهاد نظارتی و سیاستگذار در بدنه دولت تعیین شده است. ریاست سازمان حفاظت محیط زیست مانند سایر وزرا عضو هیئت دولت بوده و در جلسات هیئت وزیران مشارکت دارد. این سازمان مکلف به نظارت بر اجرای تکالیف محیط زیستی توسط بدنه دولت است. البته با توجه به ساختار دولت در جمهوری اسلامی، امکان نظارت مستقیم بر سازمان حفاظت محیط زیست (برخلاف وزارتخانه‌ها) توسط قوه مقننه وجود ندارد. در جهت بهبود وضعیت آلودگی هوا در ایران، پیشنهادهای عملیاتی ذیل جهت بهبود عملکرد قوه



مجریه در خصوص مبارزه با آلودگی هوا ارائه می‌شود:

الف) ارتقای جایگاه سازمان حفاظت محیط‌زیست

همان‌طور که عنوان شد سازمان محیط‌زیست به عنوان معاونت رئیس‌جمهوری از جایگاه مهمی در سلسله‌مراتب کشور برخوردار است، اما در مقایسه با وزارتخانه‌ها که افزون بر جایگاهی بالا در سلسله‌مراتب اداری، جایگاه اجتماعی و سیاسی بالایی دارند، جایگاه حقوقی قوی و یکپارچه‌ای را در دست ندارد. بنابراین سازمان مذکور جهت اجرای مأموریت‌ها و تکالیف خود، باید با حفظ چابکی و خارج از قالب ساختار عریض و طویل یک وزارتخانه، بتواند جایگاه سیاسی، اجتماعی و راهبردی شایسته‌ای در ساختار حکومت به‌عنوان یک نهاد محوری پیدا کند (عبداللهی، ۱۳۸۹). در موضوع آلودگی هوا باید متولی ریاست همه کارگروه‌ها، ستادها و شوراهای سازمان حفاظت محیط‌زیست باشد و دولت از تعیین سایر دستگاه‌های اجرایی به‌عنوان مسئول و متولی امور در این زمینه و به‌طور موازی پرهیز کند.

ب) اصلاح ساختار سازمان محیط‌زیست در موضوع آلودگی هوا

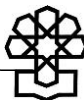
با توجه به ماهیت و نوع فعالیت سازمان حفاظت محیط‌زیست، ساختار تشکیلاتی آن مطابق با تکالیف محوله نیست؛ چراکه تکالیف بسیار گسترده و با حجم زیادی به سازمان حفاظت محیط‌زیست محول شده است؛ درحالی‌که ساختار و رویه‌های موجود بسیار ضعیف‌تر از تکالیف سازمان است. در نتیجه اصلاح ساختاری تشکیلاتی، بازنگری و بهبود فرایندهای داخلی و افزایش بهره‌وری با حفظ تخصص‌گرایی؛ از جمله پیشنهادهای مطرح در این حوزه است.

ج) تغییر نقش و چابک‌سازی سازمان حفاظت محیط زیست

امروزه یکی از راه‌های پاسخگویی به عوامل تغییر و تحول سازمانی، چابکی است. بدنه حجیم سازمان‌های دولتی و به‌اصطلاح بزرگ شدن یک سازمان، مانع از اجرای سریع و مؤثر پاسخگویی در خصوص تکالیف یا به‌اصطلاح چابکی آن می‌شود. برای حل این مشکل، سازمان باید نقش سیاستگذار و هدایتگر را داشته باشد و از ورود به حوزه اجرایی پرهیز کند. همچنین در زمینه‌های مطالعاتی که نیاز به تخصص‌های مشخص است، استخدام نیروهای مرتبط، ایجاد ساختار برون‌سپاری یا همکاری با مراکز دانشگاهی می‌تواند راهگشا باشد. به‌طور مثال، با ایجاد ارتباط مناسب با مراکز علمی و دانشگاهی و طرح موضوع و مشکل به دانشگاه‌ها در قالب پایان‌نامه و پژوهش‌های دانشگاهی یا استفاده از ظرفیت سربازان نخبه با همکاری ستاد نیروهای مسلح؛ امکان بهره‌مندی از توانمندی نخبگان و متخصصان، با حفظ چابکی سازمان فراهم می‌شود. البته سیاست برون‌سپاری باید با لحاظ حفظ اختیارات حاکمیتی سازمان انجام پذیرد. به‌طور مثال در سال‌های پیش ارزیابی آلایندگی خودرویی، ازسوی سازمان به بخش خصوصی واگذار شده و در این خصوص تا به امروز آسیب‌هایی نظیر ایجاد شبهه در نظارت و بازرسی در این حوزه، به‌علت ملاحظات در افزایش منافع اقتصادی بخش خصوصی مطرح شده است. موضوعی که به‌شدت می‌تواند نقش نظارتی سازمان را تضعیف کند.

د) تخصص‌گرایی

با توجه به اینکه موضوع آلودگی هوا موضوعی حیاتی بوده و با برنامه‌ریزی مدون، بهره‌گیری از نظر کارشناسان و براساس دیدگاه علمی قابل کنترل است، تخصص‌گرایی و استفاده از نیروی انسانی آگاه در زمینه آلودگی هوا می‌تواند از مهم‌ترین راهکارهای اجرایی باشد. درصد زیادی



از نخبگان و برگزیدگان علمی کشور تمایل و ظرفیت لازم جهت همکاری با سازمان حفاظت محیط زیست برای حل بحران‌ها و مشکلات زیست‌محیطی را دارند؛ اما در این میان عوامل و مسائل زیادی وجود دارند که باعث دلسرد شدن و خروج نخبگان از سازمان شده است. سازمان حفاظت محیط زیست می‌تواند با از میان برداشتن این موانع و تخصیص بودجه جدید به این امر، گامی بزرگ در جهت کاهش آلودگی هوا بردارد. البته تخصص‌گرایی در سازمان متولی مبارزه با آلودگی هوا، منجر به ارتقای شأن و جایگاه آن در میان سایر دستگاه‌ها می‌شود که این امر تأثیر بالایی در بهبود کیفیت نقش نظارتی سازمان دارد.

هـ) شفاف‌سازی فرایندها

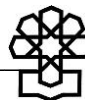
ایجاد زمینه مناسب جهت شفاف‌سازی فرایندها و روندهای سازمان، با بهره‌گیری از فناوری‌های روز، به سالم‌سازی ساختارها و رویه‌ها کمک خواهد کرد. شفاف‌سازی حداکثری باعث افزایش نظارت عمومی خواهد شد. به‌طور مثال ایجاد شفافیت در صدور مجوزها، تراکنش‌ها، واگذاری‌ها، استخدام‌ها و انتصاب‌ها، به کاهش فساد و افزایش نظارت عمومی منجر می‌شود. هوشمندسازی و ایجاد بانک اطلاعاتی منسجم و به‌روز داده‌ها نیز می‌توانند از ابزارهای مؤثر در این خصوص باشند. به‌طور مثال، ارائه خدمات آنلاین درخصوص درخواست‌های صدور مجوزهای زیست‌محیطی، ضمن ایجاد بانک اطلاعات منسجم، حذف مراجعات حضوری و کاهش بروکراسی، از وابستگی سازمان و سیستم به افراد جلوگیری می‌کند.

و) خصوصی‌سازی

بنابر آمارهای اقتصادی بانک مرکزی و بانک جهانی، در اغلب کشورهای کمتر توسعه‌یافته و

در حال توسعه، دولت‌ها حجم قابل توجهی از تصدی‌گری فعالیت‌های اقتصادی را به خود اختصاص داده‌اند. در ایران سهم بالای دولت در اقتصاد، جدای از تبعات نامطلوب اقتصادی، چالش‌های زیست‌محیطی قابل توجهی را ایجاد کرده است. مطالعات انجام شده در دنیا و بررسی ۴۴ کشور، نشان‌دهنده رابطه منفی بین سهم بخش خصوصی از تولید ناخالص داخلی کشور با میزان انتشار گازهای گلخانه‌ای بوده است (مرادحاصل و مزینی، ۱۳۸۷). این نتایج حاکی از آن است که هرچه تصدی‌گری دولت در اقتصاد افزایش یابد، با توجیه‌هایی نظیر افزایش اشتغال، افزایش درآمد سرانه، کاهش فقر و... تمایل به مراعات ملاحظات و قوانین محیط زیستی کاهش می‌یابد. در واقع با توجه به سهم بالای دولت در اقتصاد کشور، نظارت سازمان حفاظت محیط زیست بر دستگاه‌های اجرایی، به نوعی نظارت دولت بر خودش است که عملاً این نوع نظارت تأثیر چندانی نمی‌تواند داشته باشد.

به گزارش بانک مرکزی، براساس رقم تولید ناخالص داخلی در سال ۱۳۹۵، سهم شرکت‌ها و مؤسسات دولتی در تولید ناخالص داخلی ۴۹/۳ درصد، سهم خالص دولت از بودجه ۱۴/۸ درصد، سهم بودجه اختصاصی وزارتخانه‌ها و نهادهای دولتی ۳/۲ درصد (در مجموع ۶۷/۴ درصد) است و این گویای حاکمیت بلامنازع دولت در اقتصاد ایران است. در واقع با وجود همه اقدامات انجام گرفته در دو دهه گذشته برای خصوصی‌سازی و واگذاری بنگاه‌های دولتی به بخش‌های خصوصی و غیردولتی، سهم بخش‌های تعاونی، خصوصی، شبه‌دولتی و عمومی غیردولتی به ۳۲/۶ درصد رسیده و همچنان دولت یکه‌تاز عرصه اقتصاد است. شایان ذکر است این سهم ۶۷/۴ درصدی بدون احتساب اعمال حاکمیت دولت در بنگاه‌ها و شرکت‌هایی است که بخشی از سهام آن همچنان در اختیار دولت است که اگر تأثیر اعمال مدیریت و حاکمیت دولت هم در نظر گرفته شود، میزان نفوذ دولت در اقتصاد ایران به مراتب افزایش می‌یابد. این سهم در سال‌های ۱۳۹۶ و ۱۳۹۷



نیز با تغییر عمده‌ای مواجه نشده و کماکان گویای سهم اندک بخش خصوصی (بخشی که دولت سهامدار آن نیست) و نقش پایین‌تر آن نسبت به دولت در اقتصاد کشور است. راهکارهای پیشنهادی با توجه به موارد ناموفق خصوصی‌سازی در سنوات اخیر، شامل افزایش نظارت بر روند خصوصی‌سازی و امکان افزایش نظارت قوه مقننه بر سازمان حفاظت محیط زیست به‌عنوان متولی مبارزه با آلودگی هوا در کشور است. بدیهی است با عمل و اجرای صحیح و اصولی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی و شتاب‌بخشی به افزایش سهم بخش‌های خصوصی و تعاونی در اقتصاد ملی، می‌توان نظارت دولت در قالب سازمان حفاظت محیط زیست بر اجرای قوانین مبارزه با آلودگی هوا را مؤثرتر کرد.

ز) تدوین و تطبیق سند ملی مبارزه با آلودگی هوا با اسناد بالادستی

جهت تعیین و تبیین چشم‌انداز، سیاست‌ها، راهبردها و شاخص‌ها در مبارزه با آلودگی هوا، باید سند ملی در این خصوص با مشارکت متخصصان و نخبگان این حوزه تهیه و تدوین شود. از نکات مهم در تدوین این سند، لزوم تطابق و همسویی آن با اسناد استراتژیک توسعه و صنعت کشور است. در مواردی که تضاد مشخصی در این خصوص شناسایی می‌شود، باید سایر اسناد توسعه که تناقضی آشکار با حفظ محیط زیست و مشخصاً مبارزه با آلودگی هوا دارند؛ مورد بازنگری قرار گیرند.

نتیجه‌گیری

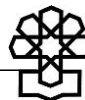
لازمه موفقیت در حل معضل آلودگی هوا قبل از اجرای برنامه‌ها و طرح‌های کنترل، کاهش و حذف انواع آلاینده‌ها، وجود سلسله‌قوانین و مصوبات هم‌راستا و منسجم است. قوانین

هماهنگ، بازدارنده و شفاف در کنار ساختار اداری و سازمانی نقش مهمی در نحوه اجرای برنامه‌های کاهش آلودگی هوا در افق کوتاه‌مدت و بلندمدت دارند.

در اسناد بالادستی تأکیدات متعددی مبنی بر اهمیت محیط زیست در برنامه‌ها و طرح‌ها وجود دارد. از طرفی قوانین و مصوبات متنوعی تاکنون به دستگاه‌های مختلف جهت مبارزه با آلودگی هوا ابلاغ شده است. بررسی‌های مختلف در خصوص ساختار سازمان حفاظت محیط زیست به‌عنوان مهم‌ترین نهاد متولی آلودگی هوا در کشور نشان‌دهنده کاستی‌هایی در خصوص ساختار سازمانی و ارتباطات و رویه‌های موجود در خارج و داخل سازمان است. البته ضعف در حوزه نرم‌افزاری و نیروی انسانی نیز موضوعی است که در اجرای وظایف این دستگاه در حوزه آلودگی هوا موانعی به‌وجود آورده است.

از سوی دیگر، عدم هماهنگی نهادهای درگیر در مسئله آلودگی هوا، نبود روال و رویه‌های نظام‌مند، عدم اولویت مسائل زیست‌محیطی و آلودگی هوا در اجرای مأموریت‌های دستگاه‌های مختلف، فقدان نظام و ساختار پویا و چابک، دوباره‌کاری و تداخل فعالیت‌ها، در ایجاد موانع سازمانی و ساختاری فعلی مؤثر بوده‌اند. البته اقتصاد دولتی نیز با توجه به حجم فعالیت و تصدی‌گری دولت در اقتصاد کشور، هم‌زمان با نقش دولت به‌عنوان متولی محیط زیست و آلودگی هوا، یکی از تناقضات عملکردی سازمان حفاظت محیط زیست است که منجر به بروز موانع نظارتی در این حوزه شده است. مهم‌تر آنکه به‌دلیل اینکه در بسیاری از حوزه‌های فعالیت نظیر صنعت، دولت یکی از متولیان اصلی امر است، نقش سازمان حفاظت محیط زیست در تلاش برای نظارت بر موضوع آلودگی هوا و اجرای مصوبات به یک نقش چانه‌زنی و رایزنی تبدیل شده است و عملاً ضمانت اجرایی جهت اعمال سختگیرانه مقررات زیست‌محیطی در موضوع آلودگی هوا وجود ندارد.

جهت ایجاد ساختار حاکمیتی منسجم در کاهش آلودگی هوا، لازم است سازمان



حفاظت محیط زیست از درون تقویت شده و نیروی انسانی سالم، ماهر و کارآمد در اختیار بگیرد. در بُعد بیرونی نیز باید ضمانت‌های اجرایی غیرقضایی به منظور امکان پیگیری مؤثرتر، به سازمان واگذار شود.

منابع و مأخذ

۱. مراد حاصل، نیلوفر و امیرحسین مزینی. «ارزیابی نقش دولت در چالش‌های زیست‌محیطی ایران (رویکرد اقتصاد محیط زیست)» فصلنامه علوم و فناوری محیط زیست، دوره دهم، ش ۴، ۱۳۸۷.
۲. فنی، زهره و جمشید مولودی. «ارزیابی محیط زیست شهری در قالب قوانین و ضوابط، با تأکید بر آلودگی هوا»، دو فصلنامه مدیریت شهری، ش ۲۴، پاییز و زمستان ۱۳۸۸.
۳. عبدالهی، محسن و مسعود فریادی. «چالش‌های حقوقی سازمان حفاظت محیط زیست ایران»، مجله علوم محیطی، سال هفتم، ش ۴، ۱۳۸۹.
۴. وبسایت رسمی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.
۵. وبسایت رسمی سازمان حفاظت محیط زیست.
6. Heger, M. and M. Sarraf (2018), Air Pollution in Tehran: Health Costs, Sources, and Policies, World Bank.
7. <https://www.parliran.ir/>
8. World Bank Group (2016), The Cost of Air Pollution: Strengthening the Economic Case for Action.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۶۷۱۱

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: بررسی تطبیقی و تقنینی بحران آلودگی هوا در کلان‌شهرهای کشور
۳. اصلاح قوانین و مقررات کنترل آلودگی هوا با هدف افزایش اثربخشی

نام دفتر: مطالعات زیربنایی (گروه آب و محیط زیست)

تهیه و تدوین: وحید حسینی

همکاران: مهسا صفی، سارا لطیفی، عبدالرسول زینتی، بهزاد اشجعی

مدیران مطالعه: جمال محمدولی سامانی و الهه سلیمانی

ناظران علمی: حسین افشین، محمدتقی فیاضی

واژه های کلیدی:

۱. آلودگی هوا

۲. ساختار سازمان

۳. قوانین و مقررات



تاریخ انتشار: ۱۳۹۸/۸/۲۰