

بررسی تطبیقی و تقنینی بحران آلودگی هوا در کلان شهرهای کشور
۲. آسیب شناسی قوانین آلودگی هوای کشور

معاونت پژوهش‌های زیربنایی و امور تولیدی
دفتر: مطالعات زیربنایی

کد موضوعی: ۲۵۰
شماره مسلسل: ۱۶۷۱۰
آبان‌ماه ۱۳۹۸

به نام خدا

فهرست مطالب

۱.....	چکیده
۲.....	مقدمه
۴.....	آسیب‌های ناشی از آلودگی هوا
۴.....	آسیب‌های ناشی از آلودگی هوا در حوزه سلامت
۷.....	آسیب‌های ناشی از آلودگی هوا در حوزه اقتصاد
۱۰.....	اهمیت موضوع محیط زیست در قوانین بالادستی
۱۱.....	ساختار حوزه حفاظت از محیط زیست
۱۱.....	متولیان حوزه آلودگی هوا
۱۲.....	تاریخچه و معرفی سازمان حفاظت محیط زیست
۱۳.....	رویه‌های پایش و نظارت در سازمان حفاظت محیط زیست
۱۵.....	آسیب‌شناسی قوانین آلودگی هوا
۲۵.....	جمع‌بندی و نتیجه‌گیری
۲۷.....	منابع و مآخذ



بررسی تطبیقی و تقنینی بحران آلودگی هوا در کلان‌شهرهای کشور ۲. آسیب‌شناسی قوانین آلودگی هوای کشور

چکیده

یکی از الزامات مبارزه موفق با آلودگی هوا، وجود ساختار حقوقی و قانونی هدفمند در خصوص مصوبات و مقررات با موضوع آلودگی هواست. با توجه به خسارات سنگین ناشی از آلودگی هوا در حوزه‌های سلامت و اقتصادی، هدف از این گزارش ارائه آسیب‌شناسی قوانین حوزه‌های مختلف آلودگی هوا در کشور است.

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. در این گزارش سعی شده، با توجه به آسیب‌های گسترده ناشی از آلودگی هوا در حوزه سلامت و اقتصاد کشور، آسیب‌شناسی قوانین فعلی آلودگی هوا براساس مطالعات پیشین و نظرات نخبگان این حوزه انجام پذیرد.

مقدمه

یکی از دغدغه‌های اصلی کشورهای دنیا در مسیر توسعه و پیشرفت، مقابله با آلودگی هوا است. در واقع هرگونه توسعه و پیشرفتی نیازمند توجه خاص به مؤلفه‌های بهداشت و محیط زیست سالم است. سطح بالای سلامت و بهداشت در جامعه که از عوامل توسعه پایدار به حساب می‌آید، رابطه مستقیمی با کیفیت هوا دارد. 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 به عنوان نوعی نقض حقوق بشر تلقی می‌شود. آلودگی هوا یکی از عمده‌ترین معضلات محیط زیستی کشورهای جهان از جمله ایران است. براساس تعاریف، آلودگی هوا عبارت است از حضور یک یا چند آلاینده یا ترکیب در هوای آزاد یا هوای داخل در مقادیر و مدت زمانی که ممکن است سبب آسیب به زندگی انسان، گیاه یا حیوان یا اموال یا به طور نامعقولی سبب تداخل در برخورداری راحت از زندگی یا اموال شود (کلشادی و همکاران، ۱۳۹۴).

در ایران نیز آلودگی هوا به عنوان یکی از معضلات اخیر مطرح بوده است. طبق آمار وزارت بهداشت سالیانه بین ۴ الی ۵ هزار شهروند تهرانی جان خود را در مواجهه مستقیم با ذرات معلق هوای تهران از دست می‌دهند (ندافی و همکاران، ۱۳۹۴).

آلودگی جوی و محیط زیستی که خود یکی از آثار منفی پیشرفت صنعتی بشر بوده، در کشورهای پیشرفته آمریکایی و اروپایی به طور مؤثری کنترل و مهار شده است. در مقابل، کشورهای در حال توسعه و توسعه نیافته، در این زمینه فاصله زیادی با کشورهای پیشرفته دارند. مطالعات نشان می‌دهد که شروع فعالیت‌ها و اقداماتی که برای مقابله با



آلودگی هوا در کشوری مانند فرانسه انجام شده است، به دوپست سال قبل باز می‌گردد. توسعه صنعتی در دهه‌های اخیر، آلودگی هوا در کلان‌شهرهای کشور را به همراه داشته است. این درحالی است که معضل آلودگی هوا تنها مختص ایران نیست و سایر کشورهای توسعه‌یافته و صنعتی پیش از این، با این معضل دست به گریبان بوده و در نهایت با اقدامات و اصلاحات ساختاری موفق به رفع آن شده‌اند. مرور اقدامات سایر کشورها حاکی از آن است که دولت‌ها پیش از اجرای اقدامات و پروژه‌های عملیاتی جهت کاهش آلودگی هوا، عموماً به طراحی، اصلاح و بازنگری در ساختار قوانین و طرح‌ریزی نقشه راه در این خصوص اقدام کرده‌اند.

لذا، کشورها با وضع قوانین و مقررات لازم یا اصلاح آنها درخصوص 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 درخصوص مقابله با آلودگی هوا به انجام رسانند.

بررسی‌ها و پژوهش‌های متعدد، حاکی از وارد آمدن خسارت‌های سنگین ناشی از آلودگی هوا بر اقتصاد و سلامت جوامع است. آثار مخربی نظیر بیماری‌های تنفسی و قلبی، بیماری‌های ژنتیکی در کشورهای مختلف به اثبات رسیده است. علاوه بر آن، رابطه آلودگی هوا و خسارات اقتصادی مقوله‌ای است که در پژوهش‌های مختلف به اثبات رسیده است. در مجموع آلودگی هوا با تأثیر مخرب بر همه شاخص‌های کیفیت زندگی اعم از رفاه عمومی، سلامت، بهزیستی اجتماعی، رضایتمندی و ...، قابلیت زیست‌پذیری در شهرها را به شدت کاهش می‌دهد (سامانی و همکاران، ۱۳۹۶). ساختار حقوقی و قانونی هدفمند در راستای مبارزه با آلودگی هوا، یکی از اقدامات مؤثر کشورهای موفق در این حوزه بوده

است. لذا بررسی وضعیت موجود کشور در حوزه قوانین و مقررات موجود می‌تواند به آسیب‌شناسی قوانین و مقررات این حوزه کمک شایانی کند. در ادامه آسیب‌های ناشی از آلودگی هوا در زمینه سلامت آحاد جامعه و اقتصاد کشور بررسی شده و در پایان آسیب‌شناسی قوانین و مصوبات موجود در حوزه آلودگی هوا با توجه به مطالعات انجام شده و نظرات نخبگان ارائه شده است.

آسیب‌های ناشی از آلودگی هوا

آلودگی هوا به‌عنوان یک معضل جهانی، به بروز آسیب‌های مختلفی در جوامع منجر می‌شود. در ادامه به این موارد پرداخته شده است.

آسیب‌های ناشی از آلودگی هوا در حوزه سلامت

یکی از مهم‌ترین هزینه‌های آلودگی هوا بر جامعه، هزینه‌های مربوط به آثار آلودگی بر سلامت جامعه است. احتراق سوخت عامل اصلی آلودگی هواست که می‌تواند به بروز امراض قلبی، ریوی، بیماری‌های روده‌ای، عصبی، کلیوی، حساسیت‌ها و کاهش هوشیاری انسان و... منجر شود (محمدزاده و همکاران، ۱۳۹۴). آلودگی هوا در سلامت بشر از یک‌سو افزایش مرگ‌ومیر و از سوی دیگر افزایش بیماری را در پی دارد. براساس گزارش سازمان بهداشت جهانی سالیانه ۵/۲ میلیون نفر در جهان بر اثر آلودگی جان خود را از دست می‌دهند؛ همچنین بیماری‌های ناشی از آلودگی هوا سالیانه ۲۶۰ میلیون دلار به اقتصاد ایران خسارت وارد می‌کند (فتاحی و همکاران، ۱۳۹۴). هزینه‌های آلودگی هوا معمولاً در طی زمان بوجود می‌آید و به‌یک‌باره روی نمی‌دهد. به همین دلیل هزینه ابتدایی برای



کاهش هزینه سلامت در آینده ممکن است کمتر مورد استقبال سیاستگذاران قرار گیرد. در خصوص هزینه‌های ناشی از آلودگی هوا در حوزه سلامت، نکات ذیل جهت بررسی این موضوع، باید مورد توجه قرار گیرد:

- هزینه‌های ناشی از بیماری، هزینه‌های زیادی را به جامعه تحمیل می‌کند. بیماری‌ها نه تنها برای افراد مبتلابه بیماری چالش‌ساز می‌شود، بلکه سازمان‌های رسمی و غیررسمی نظیر شرکت‌های بیمه، محل اشتغال شخص بیمار و ... را نیز درگیر می‌کند.

- افراد مبتلا به بیماری از دو جهت متضرر می‌شوند؛ آنها هم از درد بیماری در عذاب هستند و هم به دلیل از دست دادن بخشی از عمرشان بیشتر متضرر می‌شوند.

- بنابراین به‌رغم وجود برخی محدودیت‌ها در حوزه محاسبات اقتصادی و حسابداری ملی، محاسبه هزینه‌های ناشی از آلودگی هوا در حوزه سلامت برای سیاستگذاران اهمیت بسزایی دارد. این هزینه‌ها به‌قرار ذیل است:

- هزینه‌های منابع از قبیل هزینه‌های پزشکی و غیرپزشکی مرتبط با درمان بیماری‌های ناشی از آلودگی هوا. این هزینه‌ها تمامی مواردی که اشخاص بابت ویزیت، آمبولانس، خرید دارو و دیگر هزینه‌های غیرپزشکی از قبیل نگهداری و مراقبت از منزل و کودکان می‌پردازند را شامل می‌شود.

- هزینه فرصت ناشی از آن، که مربوط به هزینه‌های غیرمستقیم ناشی از کاهش بهره‌وری، اتلاف وقت و از دست رفتن رفاه و استراحت افراد می‌شود.

- درنهایت، هزینه‌های نارضایتی ناشی از درد و رنج بیماری افراد که وضعیت جسمی و روحی آنها را تحت تأثیر قرار می‌دهد (سازمان بهداشت جهانی، ۲۰۱۵).

بانک جهانی در گزارش ویژه‌ای که در خصوص آلودگی هوای تهران، هزینه‌های سلامت

و منبع آلاینده‌گی در سال ۲۰۱۸ منتشر کرده است، آمار مرگ زودرس ناشی از آلودگی محیطی $PM_{2.5}$ در تهران را سالیانه بیش از ۴ هزار نفر تخمین زده است. در عین حال پیش‌بینی شده که با کاهش غلظت $PM_{2.5}$ به سطح غلظت این آلاینده در لندن (مقدار ۲۰ میکروگرم بر مترمکعب)، تعداد ۱۳۰۰ مورد مرگ زودرس در سال کاهش یابد. اگر مقدار غلظت $PM_{2.5}$ به میزان ۱۵ میکروگرم بر مترمکعب برسد، تعداد ۲۰۰۰ مرگ زودرس در سال کاهش خواهد یافت. با توجه به مطالعات سیاهه انتشار تهران، بیشترین میزان انتشار $PM_{2.5}$ ناشی از منابع متحرک است. لذا کاهش ۵۰ درصدی انتشارات ناشی از ترافیکی به‌تنهایی می‌تواند تعداد ۷۵۰ مورد مرگ زودرس سالیانه را کاهش دهد. لذا اگر تهران به سمت هوای پاک قدم بردارد، نه تنها باعث کاهش مرگ‌ومیر زودرس می‌شود، بلکه از ابتلا به بیماری‌های تنفسی، قلبی و عروقی و دیگر بیماری‌ها می‌تواند جلوگیری کند. یک تحقیق بر روی ۳۰۰ زن در تهران نشان داده است، آلودگی هوا خطر بزرگی برای سقط‌جنین است. همچنین یک مطالعه در اصفهان نشان داده است، ذرات معلق موجود در هوا باعث ایجاد بیماری‌های تنفسی در کودکان شده است (Heger and Sarraf, 2018).

با توجه به مطالب فوق در حوزه آسیب‌های ناشی از آلودگی هوا در حوزه سلامت می‌توان موارد ذیل را پیشنهاد کرد:

دولت‌ها می‌توانند با برنامه‌ریزی و هزینه‌ابتدایی در بحث آلودگی هوا هزینه‌های ثانویه حاصل از آلودگی بر سلامت عمومی جامعه را در بلندمدت کاهش دهند. علاوه بر این با توجه به تأثیر آموزش بر هزینه‌های سلامت، افزایش آگاهی و بهبود سیستم آموزشی می‌تواند باعث بهبود سلامت عمومی جامعه شود. همچنین به دلیل تأثیر نرخ شهرنشینی بر سلامت جامعه با بهبود وضعیت شهرنشینی در مناطق شهری و بهبود امکانات روستایی امکان کاهش هزینه‌های آلودگی هوا بر سلامت وجود دارد (فتاحی و همکاران، ۱۳۹۴).



آسیب‌های ناشی از آلودگی هوا در حوزه اقتصاد

رشد اقتصادی از مهم‌ترین اولویت‌های دولت‌ها در اداره کشور است. در کشورهای در حال توسعه مانند ایران که به سمت صنعتی شدن پیش می‌روند، این رشد اقتصادی آثار ناگواری بر محیط زیست به همراه خواهد داشت، زیرا بستر هر فعالیت اقتصادی و صنعتی محیط زیست است در نتیجه رشد اقتصادی و محیط زیست به یکدیگر وابسته هستند.

تاکنون مطالعات فراوانی در زمینه رابطه رشد اقتصادی و رشد صنعتی با انتشار گازهای گلخانه‌ای به‌عنوان شاخصی برای تعیین میزان آلودگی هوا انجام شده است. این مطالعات نشان می‌دهد در کشورهای در حال توسعه مانند پاکستان و ایران به‌علت اولویت قرار دادن رشد اقتصادی و حذف یا تضعیف قوانین محدودکننده استفاده از محیط زیست، رشد اقتصادی، مصرف انرژی و رشد جمعیت شهرنشینی بر انتشار گازهای گلخانه‌ای به‌طور عام و انتشار گاز کربن‌دی‌اکسید به‌طور خاص تأثیر مستقیم دارد. هرچند در تجربیات کشورهای توسعه‌یافته به‌دلیل وجود قوانین سخت‌وسخت مرتبط با محیط زیست و وجود انگیزه‌های حمایت از آن رشد اقتصادی در بلندمدت، کاهش انتشار گازهای گلخانه‌ای و آلودگی هوا را در پی خواهد داشت (بنی‌اسدی، مهرجردی، ۱۳۹۴).

در ایران به‌علت وجود ذخایر سوخت فسیلی به صرفه‌جویی و کنترل مصرف سوخت توجه چندانی نمی‌شود به‌طوری‌که در سال ۲۰۰۷ ایران با ۱/۱ درصد جمعیت جهان ۱/۵ درصد انتشار گاز را داشته است. با توجه به رابطه مستقیم بین مصرف سوخت و آلودگی هوا، باید به آثار این موضوع بر محیط زیست و هزینه‌های حاصل از آن شامل هزینه‌های اقتصادی حاصل از آن توجه بیشتری داشت (لطفعلی‌پور و همکاران، ۱۳۹۰).

در حال حاضر در کشورهای موفق در عرصه مبارزه با آلودگی هوا، سیاست اتخاذ شده

مبتنی بر پرداخت هزینه توسط شخص، نهاد یا دستگاه آلوده‌کننده است. هزینه‌های آلودگی هوا می‌تواند شامل هزینه خدمات اشتراکی مربوط به درمان یا دفع آلودگی مربوط به استفاده از محصول آلاینده باشد. هزینه‌های مربوط به آلوده‌کننده، می‌تواند به صورت هزینه‌ای برای تأمین انرژی یا جمع‌آوری ضایعات به‌جامانده باشد.

به‌طور کلی آلودگی هوا هزینه‌های اقتصادی زیادی را بر منطقه اروپایی (WHO) تحمیل می‌کند. برای مثال در سال ۲۰۱۰ هزینه‌های سالیانه مرگ‌ومیرهای زودرس ناشی از آلودگی هوا در کشورهای اروپایی WHO در حدود ۱/۴ تریلیون دلار بوده و هزینه‌های کلی سالیانه ناشی از آلودگی هوا بر سلامت در حدود ۱/۶ تریلیون دلار بوده است (مخارج جهانی بهداشتی در سال ۲۰۰۹ تقریباً ۵/۱ تریلیون دلار و مجموعاً هزینه‌های بیماری‌های روانی در حدود ۲/۵ تریلیون دلار و در حوزه بیماری‌های قلبی عروقی در حدود ۰/۹ تریلیون دلار بوده است).

سازمان همکاری و توسعه بین‌المللی^۲ در آوریل سال ۲۰۱۵ نتایج تحقیقاتی را منتشر کرد که نشان می‌داد در سال ۲۰۱۰، بالغ بر ۶۰۰ هزار مرگ زودرس در اروپا به‌خاطر آلودگی هوا، بوده است. با توجه به هزینه‌های ۱/۶ تریلیون دلاری بر سلامت، این رقم برابر با یک‌دهم از کل تولید ناخالص داخلی اتحادیه اروپا در سال ۲۰۱۳ است. گزارش‌های بانک جهانی نشان داده است که هزینه آلودگی هوا در چین سالیانه معادل ۱۰ درصد از تولید ناخالص داخلی است این عدد در ایران حدود ۲/۳ درصد است.

تا زمانی که تلفات انسانی ناشی از آلودگی هوا باقی است، آنالیزهای اقتصادی منجر به نتایجی می‌شوند که هزینه‌های اقتصادی آن بسیار عظیم است. بررسی آمار و ارقام

1. World Health Organization (WHO)

2. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)



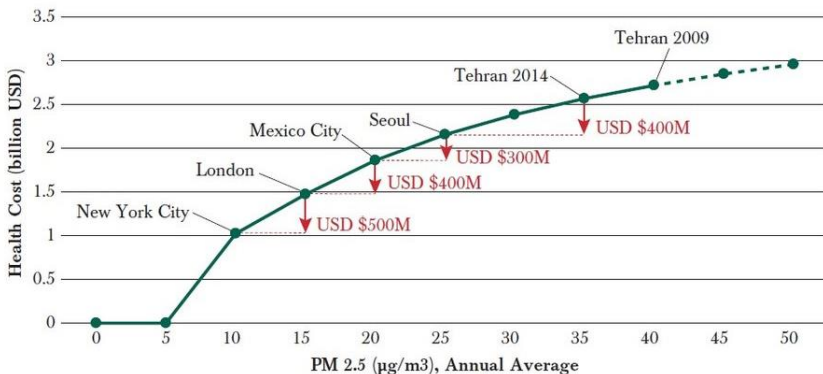
ممکن است گویای این مطلب باشد که هزینه‌های اقتصادی علاوه بر بُعد مالی آن، تأثیراتی بر تولید ناخالص داخلی^۱ بر جای می‌گذارند. با توجه به شاخص‌هایی از قبیل دستمزد، نرخ بازنشستگی، وضعیت آموزش و پرورش و بهداشت، میزان تأثیرگذاری مرگ‌ومیر زودرس و تلفات انسانی بر GDP به یک عامل نگران‌کننده تبدیل شده است. بنا بر گزارش سازمان بهداشت جهانی در سال ۲۰۱۵ هزینه‌های اقتصادی مرگ‌ومیرهای زودرس سالیانه ناشی از آلودگی هوا در چهار کشور (فنلاند، ایسلند، نروژ و سودان) از ۴۸ کشور مورد مطالعه در سال ۲۰۱۰، کمتر از یک درصد GDP این کشورهاست.

در ۲۲ کشور از ۴۸ کشور مورد بررسی، حدوداً نیمی از کشورهای اروپایی WHO هزینه‌های اقتصادی مرگ‌های زودرس ناشی از آلودگی هوا رقمی در حدود ۱۰٪ از GDP و یا بیشتر از آن را شامل می‌شود. نگران‌کننده‌تر آن است که در ۱۰ کشور این منطقه، این هزینه‌ها تقریباً ۲۰ درصد GDP آنها را دربرگرفته است (نادری و همکاران، ۱۳۹۴).

شکل ۱ نمایانگر نسبت کاهش $PM_{2.5}$ و میزان صرفه جویی اقتصادی ناشی از آن، در مقایسه با سایر پایتخت‌های جهان است. سئول، نیویورک، لندن و مکزیکوسیتی از جمله شهرهایی در دنیا هستند که برنامه‌های کاهش آلودگی هوا را اجرا کرده‌اند و پس از آن با کاهش میانگین سالانه $PM_{2.5}$ و کاهش هزینه‌های سلامت، مواجه شده‌اند. بنابر الگوی ناشی از تجارب این شهرها، می‌توان دریافت که در صورتی که تهران، بتواند میزان غلظت $PM_{2.5}$ سالیانه خود را به نسبت آنچه که در سال ۲۰۱۴ گزارش شده است، به میزان غلظت این آلاینده در سئول برساند؛ با صرفه جویی اقتصادی در زمینه سلامت، به میزان ۴۰۰ میلیارد دلار مواجه خواهد شد. در واقع این شکل نشانگر تابع غلظت متوسط سالانه $PM_{2.5}$ و هزینه‌های اقتصادی در حوزه سلامت است.

1. Gross Domestic Product (GDP)

شکل ۱. پتانسیل کاهش هزینه‌های اقتصادی سالیانه در صورت کاهش غلظت PM_{2.5} در تهران



اهمیت موضوع محیط زیست در قوانین بالادستی

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 بیش‌ازپیش ضرورت دارد. اصل پنجاهم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (مصوب سال ۱۳۵۸) پیام‌آور ضرورت حفاظت از محیط زیست است که نسل امروز و نسل‌های بعد باید در آن حیات اجتماعی رو به رشدی داشته باشند. به موجب این اصل هرگونه فعالیت اقتصادی و اجتماعی و غیره که ملازم با آلودگی و تخریب غیرقابل جبران محیط زیست باشد، ممنوع اعلام شده است. این اصل قانون اساسی یکی از معتبرترین قوانین اصولی کشور در زمینه حفاظت محیط زیست محسوب می‌شود.

بر این اساس برنامه‌ریزی منسجم و پویا مبتنی بر شاخص‌های محیط زیستی برنامه‌ای و



عملکردی، متضمن ایفای نقش سازمان حفاظت محیط زیست است. در این راستا، انتقال اسناد بالادستی همچون قانون اساسی، سیاست‌های کلی محیط زیست، سند چشم‌انداز جمهوری اسلامی در افق ۱۴۰۴، سند ملی محیط زیست، قوانین برنامه‌های پنج‌ساله توسعه و سایر قوانین موجود به برنامه‌های کوتاه‌مدت و میان‌مدت می‌تواند تمامی واحدها را در مسیر صحیح تحقق اهداف کلان محیط زیست کشور قرار دهد.

ساختار حوزه حفاظت از محیط زیست

با وجود تکالیف، مسئولیت‌ها و اختیارات دستگاه‌های مختلف در حوزه محیط زیست و آلودگی هوا، سازمان حفاظت محیط زیست به‌عنوان متولی اصلی آلودگی هوا در دولت شناخته می‌شود. طبق اصل پنجاهم قانون اساسی «در جمهوری اسلامی، حفاظت محیط زیست که نسل امروز و نسل‌های بعد باید در آن حیات اجتماعی رو به رشدی داشته باشند، وظیفه عمومی تلقی می‌شود. از این‌رو فعالیت‌های اقتصادی و غیر آن، که با آلودگی محیط زیست یا تخریب غیرقابل جبران آن ملازمه پیدا کند، ممنوع است». این اصل، حفاظت از محیط زیست را وظیفه عمومی تلقی کرده است و در جهت رسیدن به هدف مورد نظر تمامی ارکان جامعه از نفرات و اشخاص و سازمان‌های دولتی و غیردولتی ملزم به حفاظت از محیط زیست هستند.

متولیان حوزه آلودگی هوا

در ایران، متولی اصلی حوزه محیط زیست به‌صورت عام، دولت است. در دولت وزارت جهاد کشاورزی، وزارت راه و شهرسازی، وزارت کشور، وزارت نیرو، وزارت صنعت، معدن و تجارت

و وزارت نفت؛ وزارتخانه‌هایی هستند که تکالیفی را به موجب قوانین و مصوبات موجود جهت حفظ حدود محیط زیست بر عهده 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 وزراء، 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.

تاریخچه و معرفی سازمان حفاظت محیط زیست

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). در سال ۱۳۵۰ نام «سازمان شکاربانی و نظارت بر صید» به «سازمان حفاظت محیط زیست» و نام «شورای عالی شکاربانی و نظارت بر صید» به «شورای عالی حفاظت محیط زیست» تبدیل شد و امور زیست‌محیطی از جمله پیشگیری از اقدام‌های زیانبار برای تعادل و تناسب محیط زیست نیز به اختیارات قبلی آن افزوده شد. در سال ۱۳۵۳ پس از برپایی کنفرانس جهانی محیط زیست در استکهلم و با تصویب قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست در ۲۱ ماده، این سازمان از اختیارات قانونی تازه‌ای برخوردار شد و از نظر تشکیلاتی نیز تا اندازه‌ای از ابعاد و کیفیت سازگار با ضرورت‌های برنامه‌های رشد و توسعه برخوردار شد. سازمان حفاظت محیط زیست به موجب ماده (۱) قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست، وابسته به ریاست جمهوری و



دارای شخصیت حقوقی و استقلال مالی است که زیر نظر شورای عالی حفاظت محیط زیست فعالیت می‌کند.

سازمان حفاظت محیط زیست در ایران جزئی از دولت است و رئیس سازمان به‌عنوان یکی از معاونین رئیس‌جمهور عضو هیئت دولت است که با حکم مستقیم رئیس‌جمهور منصوب می‌شود. البته در هیئت دولت تنها وزرا حق رأی در خصوص تصویب پیش‌نویس مصوبات را دارند. ستاد مرکزی سازمان حفاظت محیط زیست بیشتر نقش نظارتی و وظایف برنامه‌ریزی و سیاستگذاری را برعهده دارد و وظایف اجرایی توسط ادارات کل استان‌ها و شهرستان‌ها انجام می‌شود.

رویه‌های پایش و نظارت در سازمان حفاظت محیط زیست

با توجه به نقش نظارتی سازمان حفاظت محیط زیست در اجرای مصوبات محیط زیستی، رویه نظارت و پایش اجرای تکالیف سایر دستگاه‌ها توسط معاونت‌های ذی‌ربط انجام می‌پذیرد. البته یگان حفاظت مستقیماً زیر نظر ریاست سازمان فعالیت می‌کند. انواع پایش و نظارت در سازمان حفاظت محیط زیست به‌عنوان متولی اصلی محیط زیست کشور شامل بازرسی با کمک ضابطان قضایی (یگان ویژه)، خوداظهاری و دفاتر پایش فراگیر سازمان است.

الف) بازرسی مستقیم با حضور ضابط قضایی

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.

ب) خود اظهاری

از دیگر شیوه‌های گردآوری و پایش عملکرد دستگاه‌ها و واحدهای آلاینده محیط زیست، خوداظهاری است. به موجب بند «الف» ماده (۶۱) قانون برنامه چهارم که نگاهی نو به پایش منابع آلودگی دارد؛ خود اظهاری نیز جزء یکی از رویه‌های پایش مطرح شده است. این بند مقرر می‌دارد: دولت مکلف است طرح خوداظهاری برای پایش منابع آلوده‌کننده را آغاز کند. تمام واحدهای تولیدی، خدماتی و زیربنایی باید براساس دستورالعمل سازمان حفاظت محیط زیست نسبت به نمونه‌برداری و اندازه‌گیری آلودگی‌ها و تخریب‌های خود اقدام و نتیجه را به سازمان مذکور ارائه کند. واحدهایی که تکالیف این بند را مراعات نکنند، مشمول ماده (۳۰) قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا خواهند بود. ماده (۳۰) قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا بیان می‌کند: کسانی که از انجام بازرسی مأموران سازمان حفاظت محیط زیست برای نمونه‌برداری و تعیین آلودگی ناشی از فعالیت کارخانه‌ها، کارگاه‌ها، منابع تجاری بهداشتی و خدمات اماکن عمومی ممانعت به عمل آورده و یا اسناد و مدارک و اطلاعات مورد نیاز سازمان را در اختیار ایشان نگذارد و یا اسناد و مدارک و اطلاعات خلاف واقع ارائه نماید برحسب مورد اهمیت موضوع به جزای نقدی از پانصد هزار ریال تا پنج میلیون ریال و در صورت تکرار به حبس تعزیری از یک ماه تا سه ماه و جزای نقدی مذکور محکوم خواهد شد.



ج) دفاتر پایش فراگیر

درخصوص آلودگی هوا، پایش شاخص‌های مختلف آلودگی هوا توسط دفتر پایش فراگیر ذیل معاونت محیط زیست انسانی انجام می‌پذیرد. البته ادارات نظارت و پایش در ادارات کل استان‌ها نیز مسئولیت پایش در استان زیرمجموعه خود را بر عهده دارند. دفتر پایش فراگیر آلودگی محیط زیست، سنجش و پایش آلاینده‌های زیست محیطی را بر عهده دارد و مرکز کنترل و پایش آلودگی کشور و دبیرخانه عوارض آلاینده‌های سازمان نیز زیر نظر این دفتر فعالیت می‌کند.

آسیب‌شناسی قوانین آلودگی هوا

در سال‌های اخیر آلودگی هوا از جمله موضوعات مطرح در بحث مدیریت کشور و کلان‌شهرها بوده است که جهت مبارزه با آن تاکنون قوانین و مصوبات متعددی وضع شده است. سابقه قانونگذاری در حوزه آلودگی هوا در ایران به بیش از ۴۰ سال قبل برمی‌گردد. اولین قانون مربوط به آلودگی هوا در سال ۱۳۵۴ توسط مجلس وقت با عنوان «آیین‌نامه جلوگیری از آلودگی هوا» تصویب شد. در این بخش به آسیب‌شناسی ساختار قوانین کشور در حوزه آلودگی هوا با بهره‌گیری از تجربیات نخبگان در این موضوع پرداخته است:

الف) جایگاه سازمان حفاظت محیط زیست در ساختار اداری کشور

اگرچه سازمان حفاظت از محیط زیست به‌عنوان معاونت رئیس‌جمهوری، موقعیتی مهم در سلسله‌مراتب اداری کشور است، اما حفاظت از محیط زیست و مشخصاً مبارزه با آلودگی هوا نیازمند جایگاه حقوقی مناسب برای مدیریت قوی و یکپارچه کلیت محیط زیست

کشور است. این درحالی است که وزارتخانه‌ها در کشور، امور عمومی را اداره می‌کنند و نظام اداری دولت، وزارتخانه‌محور است. وزارتخانه‌ها افزون بر جایگاه حقوقی بالا در سلسله‌مراتب اداری، جایگاه اجتماعی و سیاسی بالایی دارند که به اتکای آن می‌توانند برنامه‌های اجرایی لازم را برای پیشبرد امور محوله اتخاذ و اختیارات وسیع خود را به اجرا درآورند. از طرفی سازمان حفاظت محیط زیست ازسوی متولیان توسعه صنعتی و اقتصادی، معمولاً به‌عنوان یک‌نهاد مزاحم توسعه شناخته می‌شود. این درحالی است که مفهوم توسعه همگون و توسعه پایدار در وزارتخانه‌های دیگر جایگاهی ندارد و یا عمدتاً به یک جایگاه نمایشی تبدیل شده است. بنابراین سازمان جهت اجرای مأموریت‌ها و تکالیف خود، باید با حفظ چابکی خود 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 (عبدالهی، فریادی، ۱۳۸۹).

ب) اولویت محیط زیست در سیاست‌های اجرایی

ساختار قوانین موجود جهت کنترل و کاهش آلودگی هوا به‌صورتی است که در قوانین و تصویب‌نامه‌ها برای دستگاه‌های متعدد، تکالیف و اختیاراتی مشخص شده است. جهت حرکت دستگاه‌های دخیل در این امر در چارچوب کنترل و کاهش آلودگی هوا؛ باید قوانین و مصوبات مربوطه، به‌عنوان اصول دارای اولویت بالا هنگام برنامه‌ریزی‌های عملیاتی در نظر گرفته شوند. برای مثال شهرداری‌ها با لحاظ الزام کنترل و کاهش آلودگی هوا، باید مقررات و برنامه‌های شهرسازی را در مناطق شهری با اولویت جلوگیری از افزایش تراکم جمعیتی و ترافیک شهری و آلودگی هوا تعیین و اعمال کنند. این درحالی است که عموماً مسائل زیست‌محیطی به‌عنوان خطوط فرعی و غیرالزام‌آور سیاست‌گذاری دستگاه‌ها مطرح می‌شوند.



لذا در تدوین و اجرای برنامه‌ها، این موضوعات اولویت بالایی به خود اختصاص نمی‌دهند. برای مثال احداث مراکز صنعتی و تولیدی، راه‌ها، سدها و زیرساخت‌ها با اولویت مسائلی مانند مسائل اقتصادی، افزایش اشتغال، گرایش‌های سیاسی داخلی و خارجی (کسب محبوبیت انتخاباتی، راهبردهای سیاسی و حزبی مشترک و ...) انجام می‌شوند و رویکردهای محیط زیستی کمترین جایگاه را در تصمیم‌گیری پیدا می‌کنند. به‌علاوه دستگاه‌ها باید در اجرای پروژه‌ها، پیوست‌های کاربردی زیست‌محیطی تهیه و آثار پروژه مذکور را بر محیط زیست بررسی کنند. درحالی‌که پیوست‌های مذکور بعضاً پس از اجرای پروژه و تنها به‌عنوان مستندات کاغذی طرح جهت تکمیل پرونده؛ تهیه می‌شوند.

ج) انعطاف‌پذیری در ساختار قوانین و مقررات

شرایط سیاسی و اقتصادی کشور در دهه‌های اخیر، به بروز شرایط عدم ثبات و قطعیت در سیستم تصمیم‌گیری کشور منجر شده است که برای پیشروی در اجرای سیاست‌های زیست‌محیطی، تهدیدها و بعضاً فرصت‌هایی را پدید آورده است. درنتیجه لازم است حالت‌های خوش‌بینانه و بدبینانه برای مصوبات در نظر گرفته شود. برای مثال هنگام تصویب مصوبات مربوط به نوسازی ناوگان حمل‌ونقل و اعمال محدودیت برای ناوگان فرسوده و آلاینده که به شرایط اقتصادی کشور وابستگی بالایی دارد، می‌توان شرایط تعیین شده در مصوبات و یا آیین‌نامه‌ها را در شرایط محدودیت‌های اقتصادی و سیاسی و شرایط معمول به‌صورت خوش‌بینانه (مانند افزایش درآمدهای نفتی) و بدبینانه (مثلاً شرایط اقتصاد مقاومتی) تدوین کرد. به این ترتیب با توجه به عدم قطعیت شرایط پیش‌رو، از خدشه‌دار شدن متن مصوبات و قوانین جلوگیری خواهد شد. در این خصوص مثال‌های

متعددی از لغو قوانین و یا تعویق اجرای آنها پس از ابلاغ در موضوع آلودگی هوا وجود دارد. یکی از مثال‌های شاخص که در سال ۱۳۹۷ در این خصوص رخ داد، مربوط به ماده (۱۱) آیین‌نامه ماده (۲) قانون هوای پاک در خصوص الزام اسقاط موتورسیکلت فرسوده به ازای شماره‌گذاری هر دستگاه موتورسیکلت بنزینی است. مصوبه مذکور در تاریخ ۱۳۹۷/۰۷/۳۰ ابلاغ و در جلسه مورخ ۱۳۹۷/۱۱/۱۷ هیئت‌وزیران به‌علت شرایط اقتصادی، تحریم‌ها و ناتوانی موتورسیکلت‌سازان در اسقاط موتورسیکلت فرسوده، اجرای آن به تعویق افتاد. این درحالی است که با توجه به شرایط خاص سیاسی، اقتصادی و تحریم‌ها در سالیان اخیر، انتظار می‌رود، در مفاد قانونی، پیش‌بینی‌هایی در این خصوص انجام شده باشد. 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.

د) تطابق ساختار سازمانی و تکالیف

ساختار تشکیلاتی مناسب، نقش مهمی در بهره‌وری هر سازمان دارد و طرح‌ریزی صحیح هر ساختار، موجب بهبود عملکرد نیروی انسانی و بالا رفتن بهره‌وری در آن خواهد بود. با توجه به ماهیت تخصصی و حجم بالای فعالیت سازمان حفاظت محیط زیست، ساختار تشکیلاتی آن مطابق با تکالیف محوله نیستند و اصطلاحاً می‌توان گفت موتور و بدنه خودروی محیط زیست کشور با یکدیگر تطابق ندارند. به‌علاوه در حوزه محیط زیست عاملیت و نظارت در یکجا (دولت) متمرکز شده است که مقتضی است این موضوع مورد توجه خاص قرار گیرد (مراد حاصل، مزینی، ۱۳۸۷). در این سازمان تکالیف بسیار گسترده و با حجم زیادی تعیین شده



است؛ اما ساختار و رویه‌های موجود بسیار ضعیف‌تر از تکالیف سازمان است.

ه) تخصص‌گرایی و کیفیت نیروی انسانی

به‌کارگیری نیروی انسانی دارای تخصص و پایه علمی مناسب، می‌تواند نقش مؤثری در ارتقای سطح کارشناسی در سازمان حفاظت محیط زیست داشته باشد. در حال حاضر در سازمان متولی مبارزه با آلودگی هوا در کشور با کاهش تخصص‌گرایی مواجه هستیم. از دلایل این مشکل می‌توان به فقدان انگیزه مالی در بلندمدت اشاره کرد، انگیزه‌های معنوی تنها در کوتاه‌مدت پاسخگوی جذب و نگهداشت متخصصان آلودگی هواست. به‌نظر ساختار برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی سازمان، توجهی به سازوکار جذب، نگهداشت نیروی انسانی خبره و حتی برون‌سپاری مسائل فنی و تخصصی به بدنه دانشگاهی کشور نداشته است. از طرفی با توجه به همکاری سازمان با مجامع بین‌المللی می‌توان زمینه آموزش و ارتقای علمی نخبگان شاغل در سازمان را فراهم آورد.

و) چابکی سازمانی و برون‌سپاری

بحران‌های متعدد طبیعی و صنعتی و افزایش مطالبات عمومی در حوزه آلودگی هوا، نیاز به بازنگری و تغییر در ساختار سازمان را مشهود می‌کند. همان‌طور که عنوان شد سازمان محیط زیست دارای وظایف اجرایی و نظارتی متعددی در حیطه محیط زیست است که باعث افزایش حجم و بدنه سازمان شده که مانع چابکی آن خواهد شد. برای حل این مشکل، سازمان باید نقش سیاستگذار و هدایتگر داشته باشد و از ورود به حوزه اجرایی پرهیز کند. برای مثال به جهت توسعه موتورسیکلت‌های کم‌آلاینده نظیر انواع انژکتوری

و برقی، سازمان باید با تهیه و تدوین پیش‌نویس لوایح، رایزنی با دستگاه‌ها و وزارتخانه‌های مسئول (وزارت صمت، وزارت کشور و شهرداری‌ها) در خصوص سیاست‌گذاری در این زمینه گام بردارد و وارد مسائل اجرایی از قبیل برگزاری مناقصه، خرید ناوگان، انتخاب پیمانکار، اعطای تسهیلات و ... نشود. همچنین در زمینه‌های مطالعاتی که نیاز به تخصص‌های مشخص است، ایجاد ساختار برون‌سپاری و یا همکاری با مراکز دانشگاهی می‌تواند راهگشا باشد. برای مثال، با ایجاد ارتباط مناسب با مراکز علمی و دانشگاهی و طرح موضوع و مشکل به دانشگاه‌ها در قالب پایان‌نامه و پژوهش‌های دانشگاهی امکان بهره‌مندی از توانمندی نخبگان و متخصصان فراهم می‌شود. لذا سیاست واگذاری فعالیت‌های دولتی به بخش خصوصی و محدودیت حوزه فعالیت سازمان به‌عنوان مجری، در ابعاد گسترده می‌تواند تا حد زیادی هزینه‌های جاری سازمان را کاهش داده تا امکان تمرکز بر امور نظارتی و سیاست‌گذاری کلان محیط زیست کشور فراهم شود. البته ذکر این نکته ضروری است که وظایف حاکمیتی مانند سیاست‌گذاری در فناوری‌های خودرویی و استانداردهای آلاینده‌گی، قابل واگذاری نیست و جزء لاینفک حوزه فعالیت سازمان‌های دولتی است.

ز) 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 و افزایش نظارت عمومی از طرفی بهبود کارایی سازمان و اقدامات زیست‌محیطی و از طرف دیگر افزایش رضایت عمومی را در پی خواهد داشت. برای 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 در دسترس عموم و همچنین به‌روزرسانی داده‌ها نیز می‌تواند از ابزارهای مؤثر در این خصوص باشند.

ح) تعامل و ارتباطات برون‌سازمانی

نقش سازمان حفاظت محیط زیست در خصوص نظارت بر اجرای قوانین و مصوبات کاهش آلودگی هوا، نیازمند وجود دایره اختیارات و ضمانت اجرایی کافی است. در موارد عدم اجرای قوانین محیط زیستی و یا پیشرفت کمتر از انتظار، باید پیگیری و گزارش سازمان حفاظت محیط زیست شرایطی را فراهم آورد که از نظر حاکمیتی، دستگاه مربوطه تحت مؤاخذة و اعمال فشار در سطوح بالا قرار گیرد. از طرفی بعضاً در پروژه‌های کلان که با هزینه‌های سرسام‌آور بودجه عمومی اجرایی می‌شود، دستگاه‌هایی که ملزم به رعایت الزامات محیط زیستی هستند به بهانه کاهش حجم مالی پروژه، از اجرای حدود و قوانین زیست‌محیطی سرباز می‌زنند. در مواقعی بدون اجرای الزامات محیط زیستی مصوب و پس از اجرای پروژه، سازمان را در مقابل عمل انجام شده قرار می‌دهند (مثال: واردات خودروهای حمل‌ونقل عمومی فاقد الزامات محیط زیستی، احداث زیرساخت‌های عمرانی و صنعتی بدون پیوست زیست‌محیطی و احداث مناطق مسکونی و ...).

ط) استفاده بهینه از اختیارات موجود

سازمان حفاظت محیط زیست به‌عنوان بدنه دولت و بخشی از حاکمیت، به‌موجب قوانین کشور اختیاراتی برای پیگیری رعایت حدود و الزامات محیط زیستی در کشور دارد. بررسی‌ها حاکی از عدم استفاده از ظرفیت موجود است. برای مثال عمده پروژه‌های صنعتی کشور جهت

آغاز و ادامه فعالیت پس از اتمام دوره مجوز اولیه نیازمند تأییدیه سازمان حفاظت محیط زیست هستند. این درحالی است که به‌ندرت بازرسی‌های تخصصی، منظم و ادواری در این خصوص به‌صورت مؤثر انجام می‌شود. لذا مجوزهای زیست‌محیطی عموماً دچار سهل‌انگاری از سوی بدنه مدیریتی سازمان شده است که با اصلاح رویه‌ها، تخصص‌گرایی و بهره‌گیری از ابزارهای نوین رصد اطلاعاتی و عملکردی؛ می‌توان تا حدودی به این مشکلات فائق آمد.

ی) ابزارهای حقوقی

امکان پیگیری مصوبات و قوانین و رایزنی با نهادهای قانونگذار داخلی و سازمان‌های بین‌المللی در حوزه آلودگی هوا باید توسط بازوی حقوقی سازمان حفاظت محیط زیست به‌عنوان نهاد ناظر اجرای قوانین مبارزه با آلودگی هوا انجام پذیرد. ظرفیتی که با توجه به جایگاه این سازمان در بدنه دولت و سایر قوا، مورد غفلت واقع شده است. به کمک ابزارهای حقوقی با طرح ادعا در مجامع داخلی و بین‌المللی می‌توان به احقاق حق مردم در مقابل عناصر و دستگاه‌های آلاینده پرداخت و یا اقدام به دریافت امتیازات و معافیت‌های اقتصادی از مجامع بین‌المللی نمود. همچنین امکان رایزنی با سایر قوا جهت همکاری در این خصوص در چارچوب قانون فراهم می‌شود به‌علاوه قوانین مصوب، خود باید ضمانت اجرایی لازم را داشته باشند بدین‌صورت که هر قانون باید جرم‌انگاری را در خود داشته باشد. در وضعیت کنونی حقوقی و قانون‌های موجود، موضوعات آلودگی هوا به قوه قضائیه ارجاع داده شده و بدون پیگیری رها می‌شوند. لذا ایجاد شعب تخصصی دادرسی محیط زیست، به‌ویژه در زمینه مبارزه با آلودگی هوا با همکاری سازمان حفاظت محیط زیست در خصوص ارائه نظرات و مشاوره کارشناسی می‌تواند مؤثر باشد.



ک) تعدد مراکز تصمیم‌گیری و قانونگذاری

در رابطه با موضوع آلودگی هوا در کشور، سازمان‌ها و نهادهای متعددی به‌عنوان مراکز تصمیم‌گیری و مجریان امر عهده‌دار حفاظت از محیط زیست شده‌اند و در کنار سایر وظایف خود در تصمیم‌گیری در حیطه محیط زیست و آلودگی هوا نقش دارند. در ایران مجلس شورای اسلامی نهاد اصلی قانونگذاری است. لذا قوه مقننه مرجع اصلی قانونگذاری در زمینه محیط زیست نیز هست. در رده پایین‌تر، وزیران، مصوبات و آیین‌نامه‌های مختلف جهت اجرایی شدن قوانین را وضع می‌کنند. علاوه بر این دو مرجع، شورای عالی محیط زیست متشکل از وزارتخانه‌های مرتبط و با مسئولیت سازمان محیط زیست می‌تواند در خصوص مسائل مرتبط با محیط زیست تصمیم‌گیری کند. همچنین با توجه به گستردگی موضوع آلودگی هوا و ارتباط آن با شهرسازی و حمل‌ونقل سایر شوراهای عالی از جمله شورای عالی شهرسازی و معماری، می‌توانند در موضوع آلودگی هوا تأثیرگذار باشند. علاوه بر نهادهای عنوان شده کارگروه کاهش آلودگی هوای کلان‌شهرها که طی مصوبه سال ۱۳۹۵ تشکیل شد، شامل مشارکت وزارتخانه‌های راه و شهرسازی، کشور، نفت، صنعت، معدن و تجارت، امور اقتصاد و دارایی و سازمان‌های محیط زیست، مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، بانک مرکزی جمهوری اسلامی، نیروی انتظامی و شهرداری کلان‌شهرها می‌شود. در حوزه‌های محلی نیز شوراهای استانی و شهری می‌توانند قوانینی در خصوص منطقه تحت پوشش خود اخذ کنند. در نتیجه در ساختار اداری و قانونگذاری کشور، قوه مقننه و اکثر وزارتخانه‌های دولت به‌عنوان قوه مجریه به‌علاوه شوراهای عالی و شوراهای استانی هر یک به نحوی در قانونگذاری حوزه محیط زیستی و آلودگی هوا مؤثر هستند.

ل) توزیع وظایف بین دستگاه‌ها

با توجه به وجود دستگاه‌های متعدد و ذی‌ربط در حوزه محیط زیست، در برخی مواقع، بین قوانین و وظایف هر دستگاه اجرایی تداخل صورت می‌گیرد و حتی در مواردی تصویب یک قانون توسط یک نهاد موجب نقص قوانین قبلی و ابهام در وظیفه سازمان دیگر می‌شود. همچنین به دلیل توزیع مسئولیت مبارزه با آلودگی هوا بین مراجع مختلف، شاهد موازی کاری و یا نادیده گرفتن قانون توسط نهادهای مسئول هستیم. مثال بارز این موضوع صدور مجوز تردد خودروها و نظارت بر چگونگی اجرای محدودیت‌ها در آیین‌نامه اجرایی ماده (۶) قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هواست که طبق این قانون شهرداری‌ها و نیروی انتظامی سه نهاد رسیدگی‌کننده هستند که گاه‌آگاه شاهد تداخل و کوتاهی در وظایف آنها هستیم (فنی، مولودی، ۱۳۸۸).

م) میزان مشارکت دولت در اقتصاد کشور

بنا بر 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، لذا با توجه به وجود معضلات محیط زیستی در حوزه آب، خاک و هوا، دولت‌ها از یک سو منشأ ایجاد آلودگی هستند و از سوی دیگر بنا بر وظایف حاکمیتی خود مسئولیت حفاظت از محیط زیست را بر عهده دارند. سهم بالای دولت در اقتصاد ایران، جدای از تبعات نامطلوب اقتصادی، چالش‌های زیست‌محیطی قابل توجهی را ایجاد کرده است. طبق ترازنامه انرژی سال ۱۳۸۳ که توسط دفتر برنامه‌ریزی و اقتصاد کلان برق و انرژی زیرمجموعه وزارت نیرو منتشر شده است، بخش‌های مختلف اقتصادی اعم از صنعت، نیروگاه‌ها، حمل‌ونقل، خانگی و تجاری و در آخر کشاورزی به ترتیب در میزان انتشار



آلاینده‌ها نقش دارند که در این میان بخش‌های صنعت و نیروگاه به‌عنوان بخش‌های دولتی، بالاترین میزان انتشار آلاینده را دارند. 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 (مراد حاصل و مزینی، ۱۳۸۷). این نتایج حاکی از آن است که دولت از طرفی با هزینه در بخش صنعت، نیروگاه و بعضاً حمل‌ونقل، با توجه‌هایی نظیر افزایش اشتغال، افزایش درآمد سرانه، کاهش فقر و... به آلودگی دامن می‌زند و از طرف دیگر هر چه تصدیگری دولت در اقتصاد افزایش یابد، تمایل به مراعات ملاحظات و قوانین محیط زیستی کاهش می‌یابد.

لذا با عمل به اجرای صحیح اصل چهل و چهارم 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 نمود. از طرفی نظارت بر اجرای قوانین و مصوبات مرتبط با کاهش آلودگی هوا، می‌تواند توسط قوه مقننه نیز، با ضمانت اجرای بالاتر صورت پذیرد. البته مطالعه ساختار کشورهای موفق در مبارزه با آلودگی هوا نشان‌دهنده حضور متولی محیط زیست در بدنه دولت است.

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

لازمه توفیق در مبارزه با آلودگی هوا پیش از اجرای طرح‌های متعدد جهت کنترل و کاهش انتشار آلاینده‌ها، وجود ساختار مدیریت کلان در راستای راهبردهای سازمانی است. وجود ساختار حاکمیتی، روال‌ها و رویه‌های سازمانی نقش مهمی در نحوه اجرای برنامه‌های کاهش آلودگی هوا در افق کوتاه‌مدت و بلندمدت دارند. لذا به‌منظور ارزیابی و

بهبود ساختارهای کلان، گام نخست ایجاد شناخت از وضع موجود و بررسی ابعاد شرایط حاکم است.

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 طرفی ناهماهنگی نهادهای درگیر در مسئله آلودگی هوا، نبود روال و رویه‌های نظام‌مند، عدم اولویت مسائل زیست‌محیطی و آلودگی هوا در اجرای مأموریت‌های مختلف، فقدان نظام و ساختار پویا و چابک، دوباره‌کاری و تداخل فعالیت‌ها در ایجاد موانع سازمانی و ساختاری فعلی مؤثر بوده‌اند. در شرایطی که حجم فعالیت و تصدیگری دولت در اقتصاد قابل توجه باشد؛ بدیهی است که دولت یکی از نهادهای آلاینده محیط زیست است. لذا حضور سازمانی از بدنه دولت، مانند سازمان حفاظت محیط زیست، به‌عنوان ناظر اجرای مصوبات و قوانین زیست‌محیطی، می‌تواند منجر به بروز تناقضاتی در اجرای وظایف این سازمان شود.

مهم‌تر آنکه به‌دلیل اینکه در بسیاری از حوزه‌های فعالیت‌هایی 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 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 ماهر و کارآمد به اختیار بگیرد. در بُعد بیرونی نیز باید ضمانت‌های اجرایی غیر قضایی به منظور امکان پیگیری مؤثرتر، به سازمان واگذار شود.

منابع و مآخذ

۱. بنی‌اسدی، مصطفی و محمدرضا، زارع مهرجردی. «بررسی وجود رابطه علیت میان رشد بخش صنعت و آلودگی هوا در اقتصاد ایران طی دوره ۸۹-۱۳۴۶»، دو فصلنامه پژوهش‌های محیط زیست، سال ۶، ش ۱۱، پاییز و زمستان ۱۳۹۴.
۲. سامانی، جمال محمدولی و حسین، افشین و محسن، صمدی. «مطالعه تطبیقی ساختارهای حاکمیتی کشورها در کاهش و کنترل آلودگی هوا و ارائه راهکار برای ایران». معاونت پژوهش‌های زیربنایی و امور تولیدی، دفتر مطالعات زیربنایی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، پاییز ۱۳۹۶.
۳. عبدالهی، محسن و مسعود، فریادی. «چالش‌های حقوقی سازمان حفاظت محیط زیست ایران»، مجله علوم محیطی، سال هفتم، ش ۴، ۱۳۸۹.
۴. فتاحی، مریم و دیگران. «تحلیل تجربی رابطه بین آلودگی هوا و هزینه‌های عمومی سلامت: رویکرد داده‌های تابلویی پویا»، فصلنامه مدل‌سازی اقتصادی، سال نهم، ش ۳، پاییز ۱۳۹۴.
۵. 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.
۶. کلیشادی، رؤیا به کوشش جمعی از نویسندگان. «آلودگی هوا و سلامت انسان: مروری بر مطالعات و تحقیقات جهانی درباره اثرات آلودگی هوا بر سلامت انسان»، سازمان فرهنگی هنری شهرداری تهران، مؤسسه نشر شهر، ۱۳۹۵.
۷. لطفعلی‌پور، محمدرضا و محمدعلی، فلاحی و ملیحه، آشنا. «بررسی رابطه انتشار دی‌اکسیدکربن با رشد اقتصادی، انرژی و تجارت در ایران»، مجله تحقیقات اقتصادی، دوره ۴۶، ش ۹۴، بهار ۱۳۹۰.

۸. لسانی، بهزاد و اعظم، عدالتجو. «تحلیل مدل نهادی اصل پنجاه قانون اساسی در پرتو حمایت سازمان‌های دولتی و غیردولتی حامی محیط زیست»، فصلنامه علوم و تکنولوژی محیط زیست؛ دوره ۱۹، شماره (۳)، ۱۳۹۶.
۹. محمدزاده، یوسف و هادی، قهرمانی و علم‌ناز، نظریان. محیط زیست، سلامت و هزینه‌های بخش سلامت، مدیریت اطلاعات سلامت، دوره دوازدهم، ش ۴، مهر و آبان ۱۳۹۴.
۱۰. 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.
۱۱. ندافی، کاظم و همکاران. «کمی‌سازی اثرات آلودگی هوای شهر تهران بر سلامت در سال ۱۳۹۴ و تحلیل روند تغییرات زمانی غلظت آلاینده‌های هوا طی ۱۰ سال منتهی به ۱۳۹۴»، پژوهشکده محیط زیست، دانشگاه علوم پزشکی ایران.
12. Heger, M. and M. Sarraf (2018). Air Pollution in Tehran: Health Costs, Sources, and Policies, World Bank.
13. WHO Regional Office for Europe, OECD (2015). Economic Cost of the Health Impact of Air Pollution in Europe: Clean Air, Health and Wealth. Copenhagen: WHO Regional Office for Europe.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۶۷۱۰

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: بررسی تطبیقی و تقنینی بحران آلودگی هوا در کلان‌شهرهای کشور
۲. آسیب‌شناسی قوانین آلودگی هوای کشور

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

تهیه و تدوین: وحید حسینی

مدیران مطالعه: جمال محمد ولی سامانی، الهه سلیمانی

ناظران علمی: حسین افشین، محمدتقی فیاضی

همکاران: مهسا صفی، بهزاد اشجعی، سارا لطیفی، مانده مکی

واژه‌های کلیدی:

۱. آلودگی هوا

۲. آسیب‌شناسی

۳. قوانین و مصوبات



تاریخ انتشار: ۱۳۹۸/۸/۲۱