

چکیده

با جدی تر شدن مسئله حفظ محیط زیست در جهان امروز و لزوم توجه بیشتر به ابعاد این مسئله از دیدگاه مدیریت شهری، به نظر می‌رسد که شهرداری‌ها به عنوان نهادهای اساسی تأثیرگذار در محقق ساختن اهداف حفاظت از محیط زیست شهری، نقش عمده‌ای را عهده‌دار خواهند بود. بنابراین شناخت وظایف قانونی شهرداری‌ها در این زمینه، کمک شایانی به بهبود برنامه‌ریزی و ارتقای کیفیت خدمات‌رسانی در بخش محیط زیست شهری خواهد کرد. بنا به آنچه از گذشته تاکنون در مورد شهرداری‌ها در ایران مطرح بوده است، وظایف شهرداری‌ها را در عرصه حفظ محیط زیست می‌توان در سه قالب عمده گنجانده: آلودگی مواد زائد جامد، آلودگی آب و فاضلاب؛ و آلودگی هوا و صدا. تحلیل جایگاه و نقش شهرداری‌ها در تقابل با وظایف سایر نهادهای دخیل از مدیریت محیط زیست شهرها، این نکته را مشخص می‌سازد که وظیفه حفظ محیط زیست شهری؛ همانند برخی دیگر از وظایف مدیریت شهری در ایران، دستخوش ناهماهنگی‌ها و ناهنجاری‌های متعددی شده است. چنین به نظر می‌رسد که جدای از نحوه عملکرد و ارزیابی انجام وظایف در کلیه نهادهای دولتی و غیردولتی، سیر تحول قوانین موجود گاه به گونه‌ای بوده است که بیشتر به سمت خروج این نهادها از وظایف اساسی‌شان و همچنین اهداف مدیریت واحد شهری جهت‌گیری شده است. از این رو تصمیم‌گیری در خصوص ساماندهی و اصلاح وضع موجود با استمداد از قوانین جدیدتر (به ویژه ماده ۱۳۶ قانون برنامه سوم توسعه کشور)، موضوعی است که باید در تقویت جایگاه واقعی شهرداری‌ها در مدیریت شهری و تبیین وظایف هر یک از عناصر دخیل در حفظ محیط زیست شهری - اعم از شوراهای، شهرداری‌ها، نهادهای دولتی، بخش خصوصی و جز اینها - بیشتر مورد توجه قرار گیرد. این مقاله سعی دارد با بررسی اجمالی بخشی از مطالب پیش گفته و تحلیل وضع موجود، برخی راهکارهای ممکن را در این عرصه مورد بحث قرار دهد.

جایگاه قانونی شهرداری‌ها در مدیریت محیط زیست شهری

نیما حیدرزاده
کارشناس ارشد مهندسی عمران - محیط زیست
Email: N-H-Zadeh@yahoo.com

فصلنامه مدیریت شهری شماره ۱۳ بهار ۱۳۸۲

مقدمه

شهر به عنوان مهم‌ترین سکونتگاه بشر امروزی همواره از دیدگاه‌های مختلف مورد توجه و بررسی بوده است. حفظ محیط زیست شهری از جمله دیدگاه‌هایی است که در زمینه مدیریت شهری، به ویژه در سال‌های اخیر در اغلب کشورهای جهان مطرح گردیده و به تدریج به عنوان عمده‌ترین مسئله شهر و شهرنشینی مورد توجه قرار گرفته است. این دیدگاه مشخصاً پس از طرح مفهوم شهر سالم از سوی «لئونارد دهل» در سال ۱۹۸۴، شکل جدی‌تری یافته است. «شهر سالم» بنا به تعریف سازمان بهداشت جهانی، شهری است که در آن با بهبود شرایط اجتماعی، فیزیکی و زیست محیطی و استفاده بهینه از منابع و امکانات موجود، موقعیتی فراهم شود که در اثر آن مردم ضمن حمایت یکدیگر و مشارکت گروهی، در انجام کلیه امور زندگی قابلیت‌های خود را به حداکثر ممکن برسانند. پروژه «شهر سالم» نیز عبارت است از هر پروژهای که برای ارتقای سطح سلامت مردم انجام شود و دارای دو اصل ذیل باشد:

الف - همکاری‌های بین بخشی (میان تمام بخش‌های مرتبط با پروژه)؛ و

ب - مشارکت مردم در تصمیم‌گیری، اولویت‌بندی اجرا، نظارت و ارزیابی پروژه.

در ایران نیز به رغم آغاز نسبتاً دیر هنگام طرح مباحث محیط زیست شهری، این موضوع به تدریج نقش پررنگ‌تری را در برنامه‌ریزی و مدیریت شهری یافته و در مقوله «مدیریت واحد شهری» جنبه مدیریت محیط زیست شهری نیز مورد بحث و بررسی قرار گرفته است.

در میان نهادهای دولتی و غیردولتی‌ای که در زمان حاضر در ایران عهده‌دار بخشی از امور مربوط به حفظ محیط زیست شهری‌اند، نمی‌توان به سادگی از نقش شهرداری‌ها - که در واقع بنا به نظر بسیاری از کارشناسان کانون اصلی مدیریت واحد شهری قلمداد می‌گردند - گذشت. لیکن به راستی شهرداری‌ها تاکنون در حیطه محیط زیست شهری، چه نقش و جایگاهی داشته‌اند؛ و به لحاظ قانونی تا چه حد قابلیت مداخله در مسائل مدیریت حفظ محیط زیست شهری در شهرداری‌ها وجود دارد؟ این مقاله تلاش می‌کند تا با کنکاش در قوانین و مقررات فعلی، این جایگاه را مورد بررسی قرار دهد.

دسته بندی مسائل زیست محیطی شهری

در صورتی که مسائل زیست محیطی شهرها محدود به منطقه‌ای گردد که از آن به عنوان محدوده قانونی شهر یاد می‌شود، عمده‌ترین مسائلی را که هر شهر از لحاظ حفظ محیط زیست با آن روبه‌روست، و همچنین به نوعی مرتبط با وظایف شهرداری‌ها در گذشته و حال است، می‌توان بدین صورت دسته‌بندی کرد:

۱- امور مواد زائد جامد؛

۲- امور آب و فاضلاب؛ و

۳- امور مربوط به آلودگی هوا و صدا.

ناگفته پیداست که در هر یک از این مقوله‌ها، علاوه بر شهرداری‌ها، نهادهای عمومی و دولتی (و بعضاً غیردولتی) دیگری نیز در سطح شهرها فعالیت دارند که یا از ابتدای تعریف وظایف و یا به موجب تصویب قوانین خاصی در این گونه امور دخیل گشته‌اند. لیکن به نظر می‌رسد که در هنگام واگذاری مسئولیت‌ها و وظایف مربوط به حفظ محیط زیست شهری به نهادهای مختلف، مسئله مدیریت واحد شهری و جایگاه شهرداری‌ها در این زمینه، چندان مورد توجه نبوده است. بدین ترتیب گاه به واسطه عدم تدقیق حدود و اختیارات هر نهاد، با مد نظر قرار دادن جایگاهی که اصولاً باید داشته باشد، وظایفی معطل مانده و یا به درستی انجام نگرفته‌اند و یا چندگانگی در انجام و هدایت این وظایف به وجود آمده است. وجود این برنامگی‌ها و ناهماهنگی‌ها باعث به فراموشی سپرده شدن هدف اصلی، یعنی حفظ محیط زیست شهری، شده است. برای روشن‌تر شدن مطلب، هر یک از امور زیست محیطی مذکور، در ادامه مورد بحث و بررسی قرار می‌گیرد.

۱- امور مواد زائد جامد

به واقع می‌توان اظهار داشت که تنها بخش عمده فعالیت‌های زیست محیطی در شهرها که تاکنون مدیریت آن به گونه‌ای تقریباً کامل در اختیار شهرداری‌ها بوده است، امور زائد جامد یا زباله‌هاست. بنا به تعریف، مدیریت مواد زائد جامد مشتمل بر فعالیت‌ها، مراحل و فرایندهای متعدد و گسترده‌ای است که عبارتند از: تولید، ذخیره در محل، جمع‌آوری، حمل و نقل، پردازش، بازیافت و دفع (چوپانوگوس، ۱۳۷۴).

دامنه فعالیت‌های مرتبط با هر یک از مراحل یاد شده زمانی گسترده‌تر جلوه می‌کند که به منابع مختلف تولید زباله‌ها در سطح شهر توجه شود: صنایع و کارگاه‌ها، خانوارها، بیمارستان‌ها، ادارات، مدارس، مراکز تجاری، تفرجگاه‌های عمومی، رفت و روب

شهری و جز اینها، این بدان معنی است که زباله پس از تولید در هر یک از منابع ذکر شده نیاز به اعمال مراحل مختلف ذخیره تا دفع، برنامه‌ریزی و مدیریت این مراحل دارد. حال براساس قوانین موجود، اینکه حلقه‌های مدیریت محلی، منطقه‌ای و ملی این بخش چگونه تعریف گشته‌اند، موضوعی است که جای بحث و تأمل بسیار دارد. در تبصره ۴ بند ۲ ماده ۵۵ قانون شهرداری (مصوب ۱۳۳۴/۴/۱۱ - الحاقی ۱۳۵۲/۵/۱۷)، وظیفه شهرداری‌ها در قبال زباله‌های شهری چنین بیان گردیده است:

«شهرداری مکلف است محل‌های مخصوصی را برای تخلیه زباله و نخاله و فضولات ساختمانی و مواد رسوبی فاضلاب‌ها و نظایر آنها تعیین کند و ضمن انتشار آگهی به اطلاع عموم برساند. محل‌های تخلیه زباله باید خارج از محدوده شهر تعیین شود. محل تأسیس کارخانجات تبدیل زباله به کود به تشخیص شهرداری خواهد بود. رانندگان وسایل نقلیه - اعم از کندرو یا موتور - مکلف‌اند آنها را فقط در محل‌های تعیین شده از طرف شهرداری خالی کنند و...» (شفیعی‌پور، ۱۳۷۹، ص ۳۸).

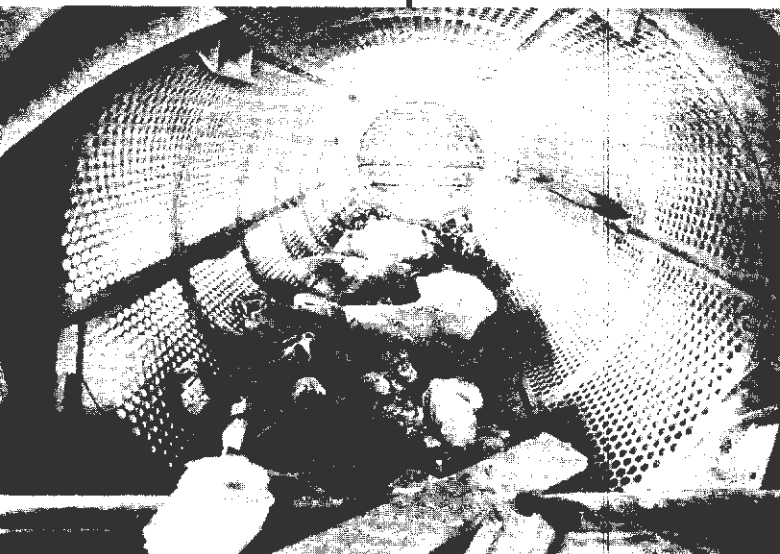
از این تبصره (که تنها ماده قانونی است که در آن وظیفه صریح شهرداری‌ها در خصوص زباله شهری مطرح گردیده است) چنین برمی‌آید که:

وظیفه مشخص شهرداری‌ها در قبال زباله (و سایر مصادیق ذکر شده) صرفاً تعیین مکان ویژه تخلیه، اطلاع آن به عموم، و نیز شناسایی و تأیید محل تأسیس کارخانجات تبدیل زباله به کود است. اینکه زباله‌ها باید چگونه و وفق چه سازوکاری ذخیره، جمع‌آوری، حمل، بازیافت و دفع گردند، موضوعی است که نه تنها در این تبصره، بلکه در هیچ یک از قوانین دیگر، اشاره‌ای به آن نشده است. با عنایت به وظیفه‌ای که به موجب این تبصره متوجه رانندگان وسایل نقلیه گردیده است و اینکه هیچ قیدی مبنی بر تحت پوشش بودن این رانندگان به وسیله شهرداری آورده نشده است، تلویحاً چنین استنباط می‌شود که قانونگذار با عنایت به لزوم عدم ورود شهرداری‌ها به مباحث اجرایی مدیریت مواد زائد جامد، وظایف اجرایی (نظیر جمع‌آوری، حمل و دفع) را به اشخاص حقوقی یا حقیقی دیگر (رانندگان، برای جمع‌آوری و حمل، و احياناً اشخاص حقیقی یا حقوقی دیگر برای تأسیس کارخانجات تولید کود آلی از زباله) محول کرده است. بنابراین مشاهده می‌شود که تاکنون انجام این گونه امور در شهرهای کشور از سوی شهرداری‌ها نه براساس وظیفه قانونی بلکه بیشتر بر حسب عرف و نیاز اجتماعی بوده است. البته آنچه که شاید به نوعی باعث تقویت این تلقی عمومی (یعنی وظیفه مند بودن شهرداری‌ها در کلیه مراحل اجرایی مدیریت مواد زائد جامد) گشته و شهرداری‌ها را نیز تا حدودی تحت تأثیر قرار داده است، متن بند ۲ ماده ۵۵ باشد که در آن یکی از وظایف شهرداری چنین ذکر شده: «تخلیف، نگاهداری و تسطیح معابر و انهار عمومی و مجاری آب‌ها و فاضلاب و...»؛ و با این

**تنها بخش عمده
فعالیت‌های زیست محیطی
در شهرها که تاکنون
مدیریت آن به گونه‌ای تقریباً
کامل در اختیار شهرداری‌ها
بوده است، امور مواد زائد
جامد یا زباله‌هاست.**

استدلال که در عبارت «تخلیف... معابر» کلیه وظایف بخش مدیریت مواد زائد جامد شهری مستتر است. لیکن اولاً بار معنایی و حقوقی دو کلمه پیش گفته چنین وظایف گسترده‌ای را در بخش زباله متبادر نمی‌سازد؛ چرا که تنها بخشی از فضاها شهری را «معابر» تشکیل می‌دهند و بنابراین شمول قانون بر کل سطح شهر نخواهد بود و کلمه «تخلیف» نیز به هیچ وجه شامل کلیه مراحل ذکر شده در بخش مدیریت مواد زائد جامد نیست. ثانیاً تبصره ۴، که ذیل این ماده قید گردیده است در واقع نشانگر مستثنی شدن آن بخش از قانون (موضوع زباله‌ها) و وجود حکمی جدید در این مورد است. به هر حال، به رغم تمامی این مسائل، تاکنون متولی دیگری در حیطه مدیریت مواد زائد جامد شهری (به ویژه امور اجرایی) بجز شهرداری‌ها مطرح نبوده است و تنها در بخشی از تصمیم‌گیری‌های مرتبط با تأکید محل دفن (یا تخلیه) زباله و تملیک آن از سوی شهرداری، نهادهای دولتی مرتبط، از جمله ادارات حفاظت محیط زیست و ادارات کل منابع طبیعی، دخیل بوده‌اند، که این موضوع نیز با سازوکار مشخص و تعریف شده‌ای همراه نبوده است. به عنوان مثال، در شهرهای مختلف کشور برای تأیید محل دفن، معیارها و استانداردهای از پیش تدوین شده‌ای از سوی ادارات کل حفاظت محیط زیست ابلاغ نگردیده است که به واسطه آن شهرداری‌ها با رعایت این موازین اقدام به مکان‌یابی مناسب کنند و تا حدودی نسبت به تأیید (یا حتی عدم تأیید) مکان (های) منتخب اطمینان داشته باشند. این موضوع نه تنها سبب صرف وقت و هزینه و نیروی انسانی زیاد، بلکه موجب سردرگمی شهرداری‌ها و تشدید مشکلات مکان‌یابی محل دفن (که همان تنها وظیفه قانونی شهرداری‌هاست) نیز شده است. خلاصه اینکه هر یک از دستگاه‌های دولتی، چه در سطح ملی و چه در سطح منطقه‌ای، در بخش مدیریت مواد زائد جامد هیچ گونه سیاست خاصی را تعریف نکرده‌اند.

اما اینکه به واقع چرا، تا چه حد و براساس کدام وظیفه قانونی سازمان حفاظت محیط زیست یا دیگر نهادهای دولتی نظیر وزارت کشور و وزارت بهداشت و درمان و آموزش پزشکی (می‌توانند به عنوان سیاستگذار در بخش مدیریت مواد



زائد جامد مطرح باشند، مسئله‌ای است که باید در قوانین موجود جست و جو شود؛ در بند ب ماده ۶ قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست (مصوب ۱۳۵۳/۳/۲۸ و اصلاحیه ۱۳۷۱/۸/۲۴) از جمله وظایف سازمان حفاظت محیط زیست چنین بیان گردیده است: «پیشنهاد ضوابط به منظور مراقبت و جلوگیری از آلودگی آب و هوا، خاک و بخش فصولات اعماز زباله و مواد زائد کارخانجات و به طور کلی عواملی که بر روی محیط مؤثرند می باشند.» (مجموعه قوانین و مقررات حفاظت محیط زیست ۱۳۷۹، ص ۱۳). بنابراین سازمان حفاظت محیط زیست صرفاً موظف به پیشنهاد ضوابط مربوط به جلوگیری از «بخش زباله‌ها» است - نه سایر موارد مربوط به مراحل مدیریت مواد زائد جامد. از سوی دیگر، بر اساس دو مستند قانونی ذیل، وزارت کشور نیز با همکاری سایر نهادهای دولتی در این بخش - البته با ابعاد گسترده‌تر - وظیفه‌مند است.

۱- تبصره ذیل ماده ۵ آیین‌نامه جلوگیری از آلودگی آب (مصوب ۱۳۷۳/۲/۱۸): در مورد [تهیه] [۱] مقررات مربوط به تخلیه هر نوع فاضلاب به شبکه عمومی فاضلاب شهر و جمع‌آوری، نگهداری، حمل و

دفع مواد زائد جامد کمیسیون دائمی متشکل از نمایندگان تام‌الاختیار وزارتخانه‌های نیرو، بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، کشور، صنایع، معادن و فلزات و سازمان حفاظت محیط زیست و سایر سازمان‌های مسئول آب و فاضلاب شهری در وزارت کشور تشکیل و تصمیمات گرفته شده به مرحله اجرا گذاشته خواهد شد. (همان جا، ص ۲۱۴).

۲- قسمت الف بند ۵ فصل عمران شهری راهکارهای اجرایی برنامه سوم توسعه کشور (مصوب ۱۳۷۹/۱۰/۲۱):

بند ۵: «وزارت کشور مکلف است با همکاری سازمان محیط زیست کشور و سایر دستگاه‌های مربوط، به منظور رعایت بهداشت محیط شهری در موارد زیر اقدام کند: الف - تدوین ضوابط و آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های اجرایی و نظارت بر دفع یا بازیافت بهداشتی مواد زائد شهری

ب - طراحی و اجرای سیستم مناسب جمع‌آوری مواد زائد شهری از طریق اعمال روش‌های مکانیزه، تفکیک زباله از مبدأ و جمع‌آوری مواد سمی و آلوده‌کننده به

طور جداگانه (راهکارهای اجرایی قانون برنامه سوم، ۱۳۸۰، ص ۷۸).

البته ناگفته نماند که طبق تبصره ذیل ماده ۱۰ آیین‌نامه بهداشت محیط (مصوب ۱۳۷۱/۴/۲۴)، «شهرداریها مکلف‌اند در تنظیم روش‌های جمع‌آوری، حمل و دفع زباله شهر و سایر خدمات شهری، دستورالعمل‌ها و توصیه‌های وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و سایر مراجع ذی‌ربط را رعایت کنند.» (مجموعه قوانین حفاظت محیط زیست، ۱۳۷۹، ص ۳۹۱). لیکن با توجه به موضوع ماده ۱۰ آیین‌نامه (و به طور کلی موضوع کلی آیین‌نامه) این تبصره بیشتر از جنبه رعایت مسائل بهداشتی و پیشگیری از شیوع بیماری‌ها مطرح است، ولی در عین حال بخشی از سیاست‌گذاری‌های کلان را در بخش مدیریت مواد زائد جامد متوجه این وزارتخانه کرده است.

با عنایت به موارد مطرح شده، چنین استنباط می‌شود که اولاً به دلیل تأخر تصویب آیین‌نامه جلوگیری از آلودگی آب و راهکارهای اجرایی برنامه سوم توسعه کشور، و ثانیاً به دلیل ابعاد گسترده‌تری که در دو مصوبه مندرج در بندهای ۱ و ۲ مذکور در بخش مدیریت مواد زائد جامد - یعنی: جمع‌آوری، نگهداری، حمل و دفع - وجود دارد، وزارت کشور نهاد اصلی وظیفه‌مند در بخش سیاست‌گذاری و تدوین «مقررات» است. در این زمینه، لزوم همکاری آن با سایر نهادهای دولتی، همچون سازمان حفاظت محیط زیست و وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی نیز قید گردیده است. لیکن نکته در خور تأمل این است که با فقدان سیاست‌های کلان در بخش مدیریت مواد زائد جامد (در قالب قوانین و مصوبات مشخص مجلس، دولتی یا شورای عالی حفاظت محیط زیست [۲])، این «ضوابط»، «دستورالعمل‌ها» و «مقررات» - که به لحاظ بار حقوقی تضمین اجرایی ضعیف‌تری نسبت به متن یک «قانون» دارند - در قالب کدام سیاست کلان قابل تدوین و اجرا خواهند بود؟ در واقع اقداماتی که تاکنون به منظور بهبود سیستم مدیریت مواد زائد جامد شهری از سوی نهادهای مختلف دولتی (به ویژه وزارت کشور) انجام می‌گرفته است، صرفاً بر مبنای نیازسنجی‌ها و اولویت‌بندی‌های

مورد نظر آن نهاد دولتی - که لزوماً سیاست کلان دولت تلقی نمی‌شود - بوده است؛ در نتیجه طبیعی است که به هنگام اجرا، نظیر آنچه که در مورد مکان یابی محل دفن بیان گردید، ناهماهنگی‌ها و ناهنجاری‌هایی ایجاد گردد. حال اگر موضوع از بعد محلی (شهرها) بررسی شود، مسائل دیگری در این زمینه در پیش رو خواهد بود. با نگاهی اجمالی به وضعیت موجود مدیریت مواد زائد جامد شهرهای کشور، مشاهده می‌شود که اغلب شهرداری‌ها به دلایل متعدد - که عمدتاً ناشی از خلأ موجود در قوانین است - در انجام این بخش از وظایف خود توفیقی چندان جدی نداشته‌اند؛ و چنانچه دقیق‌تر به موضوع پرداخته شود، ملاحظه می‌گردد که در زمان حاضر شهرداری‌ها با توجه به فقدان ابزارهای لازم - نظیر ساختار تشکیلاتی، امکانات و تجهیزات، منابع مالی و انسانی متناسب با این وظایف - اصولاً نمی‌توانسته‌اند گام مؤثری در جهت بهبود سیستم مدیریت مواد زائد جامد شهر بردارند - حتی اگر هم وظایف فعلی آنها و نیازهای اساسی شهر به آنها حکم می‌کرده است.

بنابراین می‌توان مشاهده کرد که در ساماندهی مدیریت مواد زائد جامد شهری، هم‌اکنون مشکلات عدیده‌ای وجود دارد که تا زمان مرتفع شدن آنها، نمی‌توان بهبود عمده‌ای را در این زمینه انتظار داشت. این مشکلات، همان گونه که پیش‌تر هم بیان گردید، به اختصار عبارتند از:

- ۱ - فقدان قوانین، مقررات و سیاست‌های مدون ملی، منطقه‌ای و محلی به منظور تبیین وظایف اجرایی، نظارتی و مدیریتی نهادهای مختلف همچون شهرداری‌ها.
- ۲ - فقدان ساختار و تشکیلات متناسب در شهرداری‌های کشور [۳].
- ۳ - فقدان توان علمی و تخصصی لازم در شهرداری‌ها برای برنامه‌ریزی و نظارت بر امور.
- ۴ - فقدان (یا کمبود) منابع مالی و تجهیزاتی لازم در شهرداری‌های کشور.

با توجه به وظایف جدید شهرداری‌ها و اصولاً ماهیت محلی مسئله کنترل ترافیک شهری و همچنین وجود سازمان‌های مختلف حمل و نقل شهری وابسته به شهرداری‌ها، تنها نهادی که در هماهنگی و مدیریت محلی در این بخش می‌تواند به عنوان محور اصلی مطرح باشد، شهرداری است.

۲ - امور آب و فاضلاب

بر خلاف امور مواد زائد جامد شهری، مدیریت آب و فاضلاب در محدوده شهرها، به ویژه پس از تصویب قانون تأسیس شرکت‌های آب و فاضلاب (مصوب ۱۳۶۹/۱۰/۱۱)، وضعیت مشخص‌تری به خود گرفته است. پیش از تصویب قانون مذکور، وظیفه شهرداری‌ها در امور مربوط به آب و فاضلاب شهری عموماً در دو بند ماده ۵۵ قانون شهرداری - یعنی بندهای ۲ (تبصره ۲) و ۱۷ - مطرح گردیده بود. در تبصره ۲ بند ۲ ماده ۵۵ در امور مربوط به «آب» چنین آمده است: «تهیه آب مشروب شهرها و تأمین وسایل توزیع و وضع مقررات مربوط به آن و همچنین تعیین نرخ آب در شهرها، به استثنای مواردی که سازمان‌های تابع وزارت آب و برق عهده‌دار آن هستند، با تصویب انجمن شهر به عهده شهرداری خواهد بود. این قبیل شهرداری‌ها می‌توانند با تصویب انجمن شهر و تأیید وزارت کشور، تهیه آب مشروب و توزیع آن را به مؤسساتی که طبق اصول بهداشتی عمل کنند، واگذار کنند. (شفیعی پور، ۱۳۷۹، ص. ۳۷)». این در حالی است که کلیه وظایف ذکر شده در این تبصره پس از قانون تأسیس شرکت‌های آب و فاضلاب بر عهده این شرکت‌ها و یا وزارت نیرو نهاده شده است. این بدان معناست که وفق ماده ۱ قانون مذکور - و تبصره‌های آن - ایجاد و بهره‌برداری تأسیسات مربوط به توزیع آب شهری - اعم از تصفیه خانه‌ها، خطوط انتقال و جز آن - و اجرای طرح‌های تأمین و انتقال آب (مشروط به توانایی و درخواست شرکت) و همچنین جمع‌آوری و انتقال و تصفیه فاضلاب شهرها در داخل محدوده قانونی شهر بر عهده شرکت آب و فاضلاب استان - که مجاز به تشکیل شعب دیگری در سطوح محلی هست - (مجموعه قوانین و مقررات حفاظت محیط زیست، ۱۳۷۹، ص. ۷۲). خواهد بود (در این صورت براساس ماده ۱۹ این قانون - که کلیه قوانین مغایر را ملغی دانسته است - تبصره ۲ بند ۲ ماده ۵۵ قانون شهرداری مستلزم لغو است).

نکته درخور تأمل در مقایسه دو قانون شهرداری و قانون تشکیل شرکت‌های آب و فاضلاب این است که در قانون شهرداری تصمیم‌گیری در خصوص دو موضوع «وضع مقررات» و «تعیین نرخ آب در شهرها» در سطح محلی (منوط به تصویب انجمن شهر) مطرح بوده است؛ لیکن وفق ماده ۹ قانون تأسیس شرکت‌های آب و فاضلاب تعیین هزینه‌های اشتراک، انشعاب و نرخ آب مشروب به پیشنهاد مجمع عمومی شرکت و تصویب شورای اقتصاد است که امری ملی - منطقه‌ای محسوب می‌گردد. همچنین تدوین مقررات مربوط به نحوه مصرف، جلوگیری از آلودگی آب و نظایر اینها

براساس قوانین یا آیین‌نامه‌های دیگر بر عهده دستگاه‌های دولتی خاصی (نظیر سازمان حفاظت محیط زیست و وزارت نیرو) نهاده شده است. [از جمله قانون توزیع عادلانه آب (ماده ۴۶) و آیین‌نامه جلوگیری از آلودگی آب (ماده ۵) و نیز قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست (بند ماده ۶)]، (همان جا، ص. ۱۳۰، ۹۶ و ۲۱۴).

نکته دیگر آنکه، به موجب قسمتی از بند ۱۷ ماده ۵۵ قانون شهرداری، که در آن یکی از وظایف شهرداری چنین بیان شده است: «... تهیه اراضی لازم برای لوله‌کشی و فاضلاب، اعم از داخل و خارج شهر و همچنین اراضی لازم برای ساختمان مخزن و نصب دستگاه تصفیه و آبیگری و متعلقات آن بر طبق قانون توسعه معیار [۴]، وظیفه تهیه زمین‌های لازم برای امور مربوط به آب و فاضلاب (با مصادیق ذکر شده) بر عهده شهرداری‌هاست. این موضوعی است که در قانون تشکیل شرکت‌های آب و فاضلاب به گونه‌ای دیگر مطرح گردیده است. براساس این قانون، کلیه مایملک و حقوق شهرداری که در امر تقسیم و توزیع آب شهری و جمع‌آوری و دفع فاضلاب مورد استفاده بوده است، در اختیار شرکت‌های آب و فاضلاب قرار می‌گیرد (مواد ۴ و ۵ و تبصره‌های آن). این اموال تا حد سرمایه این شرکت‌ها به عنوان سرمایه غیر نقدی شهرداری در شرکت منظور می‌گردد و مابقی به شرکت اجازه داده خواهد شد (ماده ۶). بدین ترتیب، در صورتی که چنین تفسیر گردد که هم‌اکنون نیز وظیفه تهیه اراضی موضوع بند ۱۷ ماده ۵۵ قانون شهرداری بر عهده شهرداری است، این موضوع صرفاً از جنبه تشخیص محل مناسب و صدور مجوزهای لازم برای انجام عملیات احداث تأسیسات و جز آن معنادار خواهد بود. بدین ترتیب در واقع نمی‌توان چنین برداشت کرد که شهرداری باید زمینی را برای امور ذکر شده با هزینه خود تهیه کند و سپس وفق مواد ۴ و ۵ قانون شرکت‌های آب و فاضلاب آن را در اختیار آن شرکت‌ها قرار دهد.

لیکن موضوع وظایف شهرداری‌ها و نحوه دخالت آنها در امور آب و فاضلاب شهری، صرفاً به این موارد محدود نمی‌گردد. براساس اساسنامه شرکت‌های آب و فاضلاب استانی لازم است که اشخاصی به نمایندگی از سهام شهرداری‌های هر استان (در شرکت مذکور) با انتخاب استاندار، در مجمع عمومی شرکت و نیز هیئت مدیره آن حضور داشته باشند. بنابراین بدیهی است که این اشخاص در تصمیم‌گیری‌ها و وظایف مرتبط با هر دو رکن ذکر شده شرکت سهیم خواهند بود. اما نکته در خور تأمل این است که در این اساسنامه هیچ قیدی مبنی بر اینکه اشخاص مذکور باید شهردار یا عضوی از شهرداری باشند، آورده نشده است. یعنی در واقع استاندار می‌تواند هر فردی را دارای صلاحیت تشخیص دهد (و لزوماً شهردار نباشد) به عنوان نماینده سهام «شهرداری‌ها معرفی کند؛ و چنین چیزی امکان کم‌رنگ شدن ارتباط شهرداری‌ها را در زمینه آب و فاضلاب شهری فراهم می‌آورد. بنابراین قید نام «شهردار» یا پیشنهاد نماینده مذکور از سوی شهرداری‌ها دارای سهام در متن اساسنامه ضروری به نظر می‌رسد.

از سوی دیگر، وفق ماده ۳۷ قانون توزیع عادلانه آب (و تبصره آن) دو وظیفه نظارتی دیگر بر عهده شهرداری‌هاست. در این ماده چنین آمده است: «هیچ نهر و جوی و قنات و چاهی نباید در اماکن و جاده‌های عمومی و اماکن متبرکه و باستانی و حریم آنها به صورتی باشد که ایجاد خطر و مزاحمت برای ساکنان و عابران و وسایط نقلیه و اماکن مذکور کند... در صورتی که مالک یا مالکان از اجرای اخطار کتبی وزارتخانه‌های ذی‌ربط، شهرداری (در شهرها)... در رفع خطر اقدام نکنند، دولت... رأساً اقدام و هزینه آن را از مالک یا مالکان دریافت خواهد کرد و...» همچنین در تبصره همین ماده آمده است: «احداث نهر یا جوی و لوله‌کشی نفت و گاز و نظایر آن... و در معابر شهرها با جلب موافقت شهرداری، وزارت نیرو خواهد بود...» (مجموعه قوانین و مقررات، ۱۳۷۹، ص. ۶۳). بنابراین شهرداری وفق این قانون موظف به نظارت بر استقرار منابع آبی مذکور در فضاهای شهری، از جنبه عدم ایجاد خطر و مزاحمت، و نیز صدور مجوز احداث منابع آبی و سایر موارد است.

براساس مطالب ذکر شده و نیز با توجه به قسمتی از بند ۲۷ ماده ۵۵ شهرداری، که در آن یک وظیفه شهرداری چنین بیان گشته است: «وضع مقررات خاصی برای... و هر گونه اقداماتی که در حفظ نظافت و زیبایی شهر مؤثر باشد» (شفیعی پور، ۱۳۷۹، ص. ۴۵)، وظیفه شهرداری را در حیطه مدیریت امور آب و فاضلاب شهری می‌توان صرفاً همسو با وظیفه معمول شهرداری‌ها در اجرای طرح‌های توسعه شهری و عمل به بند ۲۷ (و نیز ۲۴) ماده ۵۵ قانون شهرداری دانست. یعنی همانند فرایند اجرای دیگر ساخت و سازهای شهری، تأسیسات مربوط به آب و فاضلاب نیز مشمول گرفتن مجوزهای لازم از شهرداری و رعایت اصول طرح‌های توسعه شهری خواهند بود. بنابراین اقداماتی نظیر تأمین کلیه هزینه‌های مربوط به احداث، نگهداری و استهلاک شبکه‌ها و تأسیسات نیز شهرداری‌ها را در بر نمی‌گیرد و متوجه شرکت‌های آب و فاضلاب است.



همچنین با توجه به اینکه شهرداری‌ها در شرکت‌های آب و فاضلاب علاوه بر داشتن قسمتی از سهام، دارای نمایندگانی در مجمع عمومی و هیئت مدیره شرکت هستند، لزوم دخالت آنها در امر برنامه‌ریزی و نظارت بر احداث شبکه‌های آب و فاضلاب در محدوده قانونی شهر نیز وجود دارد، بدین معنا که با استناد به بندهای ۱۵، ۲۰، ۲۴، ۲۷، ماده ۵۵ قانون شهرداری و به طور کلی وظیفه تأمین و حفظ بهداشت محیط شهری و با عنایت به نقش بسیار مهم دفع اصولی و بهداشتی فاضلاب‌ها در این خصوص، شهرداری‌ها می‌بایست نظارت فعال و همه‌جانبه‌ای را بر روند جمع‌آوری، هدایت و بازیافت فاضلاب‌های شهری داشته باشند.

۳- امور مربوط به آلودگی هوا و صدا

۳-۱- آلودگی هوا:

امور مربوط به آلودگی هوا از جمله مباحثی است که به واسطه تعدد قوانین موجود و دستگاه‌های وظیفه‌مند مربوط به آن، جای بررسی و تأمل بسیار دارد. مسائل مربوط به آلودگی هوا اولاً از جنبه منابع تولید آلودگی (صنایع و کارگاه‌ها، وسایط نقلیه، خانوار و جز آن) نظیر آنچه که در بحث امور زائد جامد ذکر گردید، و ثانیاً قوانین متعدد مصوب (نظیر قانون شهرداری، قانون حفظ و بهسازی محیط زیست و آیین‌نامه اجرایی آن، قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا و قانون تأسیس شورای عالی هماهنگی ترافیک شهرها) گسترده‌گی زیادی دارد. در قوانین مذکور، وظایف مشابهی در زمینه‌ها و محدوده‌های مختلف بر عهده نهادهای متعددی نهاده شده است. از این رو، به منظور بررسی مسائل مربوط به آلودگی هوا، موضوعات به سه دسته ذیل تقسیم می‌شوند:

الف- آلودگی هوا ناشی از کارخانجات، کارگاه‌ها و صنایع

بر اساس بند ۲۰ ماده ۵۵ قانون شهرداری، اولین وظیفه در این زمینه متوجه شهرداری هاست. در این بند، این وظیفه چنین بیان شده است: «جلوگیری از ایجاد و تأسیس کلیه اماکن که به نحوی از انحاء موجب بروز مزاحمت برای ساکنان یا مخالف اصول بهداشت در شهر هاست. شهرداری مکلف است از تأسیس کارخانه‌ها، کارگاه‌ها، کارگاه‌ها، گاراژهای عمومی و تعمیرگاهی و دکان‌ها و همچنین مراکزی که مواد مخترقه می‌سازند و اسطبل چهار پایان و مراکز دامداری و به طور کلی تمام مشاغل و کسب‌هایی که ایجاد مزاحمت و سروصدا کنند یا تولید دود یا عفونت و یا تجمع حشرات و جانوران کنند، جلوگیری کند و در تخریب کوره‌های آجر و گچ و آه‌کیزی و خزینه گرمابه‌های عمومی که مخالف بهداشت است، اقدام کند و با نظارت و مراقبت در وضع دودکش‌های اماکن و کارخانه‌ها و وسایط نقلیه که کار کردن آنها دود ایجاد می‌کند، از آلوده شدن هوای شهر جلوگیری به عمل آورد و هر گاه تأسیسات مذکور قبل از تصویب این قانون به وجود آمده باشد، آنها را تعطیل کند و اگر لازم باشد آنها را به خارج از شهر انتقال دهد». در ادامه وظیفه تعطیل و انتقال به خارج از شهر منابع آلودگی و مزاحمت، در صورت عدم اقدام صاحب، ملک، رأساً بر عهده شهرداری نهاده شده است. (شفیعی پور، ۱۳۷۹، ص. ۴۳-۴۲) البته شمول وظیفه شهرداری‌ها در این خصوص با توجه به مصادیق ذکر شده برای «اماکن» و نیز «مزاحمت»، به نوعی بسیار فراتر از صرف آلودگی «هوا» و نیز «کارخانجات، صنایع و کارگاه‌ها» است؛ ضمن آنکه در این بند مشخصاً سه وظیفه عمده برای شهرداری‌ها ذکر شده است:

۱- جلوگیری از ایجاد و تأسیس،

۲- تعطیلی، و

۳- انتقال.

از طرف دیگر احکام مشابهی در قانون حفظ و بهسازی محیط زیست صرفاً در مورد آلودگی ناشی از «کارخانجات و کارگاه‌ها» ارائه شده است. در ماده ۱۱ این قانون ذکر شده است که «سازمان حفاظت محیط زیست [با توجه به مقررات و ضوابط مندرج در آیین‌نامه‌های مذکور در ماده ۱۰] که در کمیسیون‌های کشاورزی و عمران روستایی و بهداشتی و دادگستری مجلس به تصویب می‌رسد [کارخانجات و کارگاه‌هایی را که موجبات آلودگی محیط زیست را فراهم می‌سازند مشخص کند و مراتب را کتباً... و در صورتی که در مهلت مقرر اقدام نکنند، به دستور سازمان از کار و فعالیت ممانعت به عمل خواهد آمد...]. (مجموعه قوانین و... ۱۳۷۹، ص. ۱۵) [و مواد ۱۲ و ۱۳ نیز در مورد تبیین احکام توقف فعالیت یا تعطیلی و جرائم مربوط به آن بحث می‌کند. در ماده ۱۹ این قانون نیز چنین آمده است: «مناطق از کشور که مقررات ۱۱، ۱۲، ۱۳ این قانون در آنها اجرا خواهد شد، از طرف سازمان با رعایت شرایط و ضوابطی که در آیین‌نامه‌های اجرایی این قانون مقرر می‌گردد، تعیین و پس از تصویب شورای عالی [حفاظت محیط زیست] اعلام می‌شود»] [۵] لیکن نکته

در خور توجه، موضوع ماده ۲۰ این قانون است: «سازمان می‌تواند با تصویب شورای عالی محیط زیست قسمتی از وظایف و اختیارات خود را نسبت به اجرای مواد ۱۱، ۱۲، ۱۳ این قانون در محدوده شهرها و هر یک از مناطق کشور، ضمن تعیین حدود بر حسب مورد به شهرداری‌های مربوط یا هر سازمان دولتی ذی ربط محول کند. در این صورت شهرداری‌ها و سازمان‌های مذکور مسئول اجرای آن خواهند بود» (همان جا، ص. ۱۸-۱۵). ملاحظه می‌شود که در این قانون وظیفه مشخص ذکر شده «تعطیلی منابع آلاینده» است؛ ضمن آنکه در قانون مذکور سطح عملکرد محدود به «کارخانجات و کارگاه‌هاست» (محدودتر از وظایف مندرج در بند ۲۰ ماده ۵۵ قانون شهرداری). لیکن طبق تعریف ماده ۹ این قانون شمول «آلودگی» تقریباً گستردگی مشابه بند ۲۰ ماده ۵۵ را داراست [۶].

لازم به ذکر است که محول کردن وظایف مذکور به شهرداری‌ها وفق آیین نامه اجرایی قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست منوط به تعیین و اعلام مناطق مذکور در ماده ۱۹ قانون و نیز اعلام کتبی سازمان به مراجع مربوط (شهرداری‌ها) و تفکیک و تعیین حدود وظایف از سوی سازمان گشته است (موضوع مواد ۱۷ الی ۱۹ آیین نامه اشاره شده [همان جا، ص. ۲۰-۲۰۱]. بنابراین چنین استنباط می‌گردد که تا زمان اعلام و تعیین وظایف شهرداری‌ها در خصوص تعطیلی کارخانجات و کارگاه‌های آلاینده، این وظیفه از شهرداری‌ها ساقط می‌گردد و بر عهده سازمان حفاظت محیط زیست خواهد بود.

لیکن موضوع آلودگی ناشی از «کارخانجات و کارگاه‌ها» محدود به این دو قانون نمی‌گردد. براساس فصل سوم قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا (مواد ۱۲ الی ۲۱) موضوعاتی نظیر ضوابط و معیارها و استانداردهای آلودگی هوا، صدور پروانه‌های بهره‌برداری و تأیید محل استقرار، تعیین کارخانجات و کارگاه‌ها و نیروگاه‌های آلاینده هوا و جلوگیری از ادامه فعالیت آنها، مراجع رسیدگی به تخلفات و موارد دیگر به تفصیل مورد بحث و بررسی قرار گرفته است. در ماده ۱۶

این قانون، وظیفه جلوگیری از فعالیت کارخانجات و کارگاه‌های آلوده کننده بنا به درخواست سازمان حفاظت محیط زیست و دستور مراجع قضایی، بر عهده مأموران انتظامی گذاشته شده است (همان جا، ص. ۲۴-۲۱). و هیچ گونه وظیفه‌ای مرتبط با شهرداری‌ها ذکر نگردیده است. لیکن موضوعات در خور توجه در این قانون موارد ذیل اند: اولاً با توجه به اینکه به لحاظ محدودیت مکانی هیچ قیدی در قانون ذکر نشده است، چنین برمی‌آید که سازمان حفاظت محیط زیست، چه در محدوده شهرها و چه خارج از آن، رأساً مسئول خواهد بود. ثانیاً از آنجا که موضوع قانون همانا مسئله آلودگی هواست، وظایف پیش گفته صرفاً از جنبه آلودگی هوا مطرح‌اند و نه آلودگی‌های دیگر همچون آب، خاک، صدا، عوامل بیماری‌زا و سایر مصادیقی که در قانون شهرداری‌ها (و نیز قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست) ذکر شده است. ثانیاً با توجه به اینکه در ماده ۳۶ قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا، کلیه قوانین مغایر با این قانون (در زمینه جلوگیری از آلودگی هوا) لغو گردیده است، بنابراین چنین استنباط می‌گردد که صرفاً در مورد «آلودگی هوا» ناشی از «کارخانجات و کارگاه‌ها» وظایف موضوع بند ۲۰ ماده ۵۵ قانون شهرداری (و نیز مواد ۱۱، ۱۲، ۱۳، ۱۹ و ۲۰ قانون حفاظت محیط زیست) از شهرداری‌ها ساقط گردیده است؛ لیکن در مورد سایر مصادیق آلودگی، وظایف بیان شده برای شهرداری‌ها - که در مورد «کارخانجات و کارگاه‌ها» با توجه به شرایط ذکر شده در اجرای ماده ۲۰ قانون حفاظت و بهسازی احیاناً برقرار خواهد شد - بر جای خود باقی است. این بدان معناست که بجز کارخانجات و کارگاه‌ها در مورد سایر مراکز ایجاد «هر نوع» آلودگی در سطح شهر (تعمیرگاه‌ها، کاراژها، دامداری‌ها و جز آن)، نهاد مسئول نظارت، جلوگیری از تأسیس، انتقال و یا تعطیلی این مراکز، صرفاً شهرداری خواهد بود؛ لیکن در مورد کارخانجات و کارگاه‌ها اگر موضوع به آلودگی هوا مرتبط باشد، هیچ گونه وظیفه‌ای متوجه شهرداری‌ها نیست و هنگامی که سایر آلودگی‌ها مطرح باشد، در صورتی وظیفه «اعلام و تعطیلی» متوجه شهرداری‌ها خواهد شد که موضوع از طریق سازمان حفاظت محیط زیست به آن شهرداری ابلاغ گشته باشد. البته شایان ذکر است که بجز در قانون شهرداری، در سایر موارد در باره وظیفه «انتقال صنایع آلاینده» ذکر می‌شود که میان نیامده است و بنابراین در زمینه کلیه منابع آلاینده و مراکز مختلف آلودگی و مزاحمت، وظیفه «انتقال صنایع و مشاغل» کماکان بر عهده شهرداری است.

مدیریت محیط زیست شهری به عنوان پدیده‌ای واحد پذیرفته نشده است و لذا هر بخش و عناصر و عوامل مؤثر در آن، تحت مدیریت سازمان و نهاد ویژه‌ای قرار دارد.

ب- آلودگی ناشی از وسایل نقلیه موتوری

در بسیاری از مطالعات و بررسی‌های مربوط به آلاینده‌های هوا، سهم حمل و نقل موتوری بیش از ۶۰ درصد گزارش شده است. این سهم برای شهر تهران براساس مطالعات منابع آلودگی‌های شهری حدود ۷۰-۶۵ درصد برآورد شده

است. بنابراین قسمت عمده منابع آلاینده هوا را در سطح شهرها، وسایل نقلیه موتوری تشکیل می‌دهند. در این زمینه در قانون شهرداری (بند ۲۰ ماده ۵۵) وظیفه شهرداری چنین بیان شده است: «... با نظارت و مراقبت از وضع دودکش‌های اماکن و... [همچنین] وسایل نقلیه که کار کردن آنها دود ایجاد کند، از آلوده شدن هوای شهر جلوگیری کند و...» (یعنی مشخصاً وظایف نظارت و جلوگیری از ایجاد آلودگی). لیکن در فصل دوم قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا (مواد ۴ الی ۱۱) و آیین‌نامه اجرایی آن و نیز ماده ۱ قانون تأسیس شورای عالی هماهنگی ترافیک شهرهای کشور (مصوب ۱۳۷۲/۱۲/۸) در این زمینه احکام مختلفی آورده شده است (مجموعه قوانین و مقررات... ۱۳۷۹، ص ۱۷۵).

در قسمتی از ماده ۵ قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا چنین آمده است: «... دارندگان وسایل نقلیه موتوری مکلف‌اند همه ساله وسایل نقلیه خود را در مراکز مورد تأیید سازمان حفاظت محیط زیست که به وسیله شهرداری‌ها ایجاد می‌گردد تحت آزمایش و معاینه قرار دهند و گواهی‌نامه مبنی بر رعایت حد مجاز آلودگی را دریافت کنند». در تبصره ۱ این ماده آورده شده: «هزینه انجام آزمایش و معاینه وسایل نقلیه موتوری از دارندگان وسایل نقلیه مذکور طبق تعرفه‌ای که به وسیله وزارت کشور و سازمان حفاظت محیط زیست تهیه می‌شود و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد، گرفته خواهد شد». در تبصره ۲ همین ماده سازمان حفاظت محیط زیست، شهرداری‌ها و سایر دستگاه‌های ذی‌ربط موظف به فراهم آوردن امکانات لازم برای اجرای این ماده ظرف مدت یک سال پس از تاریخ شروع اجرا، گشته‌اند.

همچنین در ماده ۶ آمده است که «شهرداری‌ها، نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران، وزارتخانه‌ها و سازمان‌های ذی‌ربط موظف‌اند نحوه تردد وسایل نقلیه موتوری و سیستم حمل‌ونقل شهری را به صورتی طراحی و سامان دهند که ضمن کاهش آلودگی هوا، جوابگوی سفرهای روزانه شهری باشد». در تبصره آن نیز بیان شده است که آیین‌نامه مربوط به ساعات و محدوده مجاز تردد شهری، پیش‌بینی استفاده مطلوب و بیشتر از وسایل نقلیه عمومی و امثال آن، به وسیله وزارت کشور (شهرداری‌ها) و نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران و سازمان حفاظت از محیط زیست و... تهیه خواهد شد و به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید. بالاخره در ماده ۷ وظیفه اعمال ممنوعیت‌ها یا محدودیت‌های موقت زمانی، مکانی و نوعی برای منابع آلوده‌کننده و اطلاع آن به عموم (در مواقع اضطراری که به تشخیص وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی است)، بر عهده سازمان حفاظت محیط زیست با همکاری وزارت

با توجه به ماده ۱۳۶ قانون برنامه سوم توسعه کشور،

زمینه مناسبی برای انتقال مسئولیت مدیریت محیط زیست به شهرداری‌ها به وجود آمده است.

کشور (شهرداری‌ها، نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران) نهاده شده است، (همان‌جا، ص ۲۱-۱۹). از مجموع موارد ذکر شده چندین وظیفه جدید در مبحث آلودگی هوا از طریق وسایل نقلیه موتوری، متوجه شهرداری‌ها گشته است:

- ۱- ایجاد مراکز معاینه وسایل نقلیه موتوری و انجام امور مربوط به این مراکز (ظرف یک سال پس از اجرایی شدن قانون) و صدور گواهی‌نامه رعایت حد مجاز آلودگی.
- ۲- مشارکت در طراحی و سازماندهی حمل‌ونقل شهری با جهت‌گیری کاهش آلودگی هوا و جوابگویی سفرهای روزانه شهری.
- ۳- مشارکت در تهیه آیین‌نامه اجرایی مربوط به ساعات و محدوده مجاز تردد.
- ۴- مشارکت در اعمال محدودیت‌ها و ممنوعیت‌ها و اطلاع‌رسانی عمومی (در مواقع اضطراری)، ضمن آنکه طبق تبصره ذیل ماده ۴ آیین‌نامه اجرایی قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا (مصوب ۱۳۷۶/۶/۱۶)، تلویحاً وظیفه ثبت و آمار و اطلاعات مراکز معاینه وسایل نقلیه موتوری و ارائه آن به سازمان حفاظت محیط زیست نیز بر عهده شهرداری‌ها نهاده شده است (همان‌جا، ص ۲۲۰-۲۱۹).

لیکن اعطای این وظایف و موضوعات مرتبط با آن را از جنبه‌های مختلفی می‌توان بررسی کرد. اول آنکه در قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا موضوعاتی نظیر تصویب هزینه انجام آزمایش و معاینه و تعیین ساعات و محدوده مجاز تردد و... (موضوع تبصره ذیل ماده ۶) که به نظر صرفاً جنبه محلی دارد، در سطح ملی مطرح است. نکته دیگر که در این قانون توجهی به آن نشده است، وظیفه ایجاد هماهنگی مدیریت امر در سطح محلی (شهرها) است. با توجه به اینکه نهادهای وظیفه‌مند در سطوح محلی و منطقه‌ای در امر کنترل آلودگی هوای شهرها، ناشی از وسایل نقلیه موتوری،

بسیار متنوع اند (سازمان حفاظت محیط زیست، وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران در سطوح منطقه‌ای و محلی، شهرداری‌ها در سطح محلی، و شورای عالی هماهنگی ترافیک استان در سطح منطقه‌ای)، لازم است که به ویژه در سطح محلی ساختاری برای ایجاد هماهنگی و نظارت بر اجرای سیاست‌ها پیش‌بینی می‌شود. در صورتی که چنین مرجع هماهنگی مد نظر باشد، با توجه به وظایف جدید شهرداری‌ها و اصولاً ماهیت محلی مسئله کنترل ترافیک شهری و همچنین وجود سازمان‌های مختلف حمل و نقل شهری وابسته به شهرداری‌ها (نظیر تاکسی‌رانی، مینی‌بوس‌رانی، اتوبوس‌رانی)، تنها نهادی که در هماهنگی و مدیریت محلی در این بخش می‌تواند به عنوان محور اصلی مطرح باشد، شهرداری است. تحقق سیاست‌های پیش‌بینی شده در قانون نیز جز با همکاری بین‌بخشی - حداقل ۴ نهاد ذکر شده - در سطح شهرها امکان‌پذیر نیست.

نکته جالب توجهی در ماده ۲۴ قانون نحوه‌ی جلوگیری از آلودگی هوا نهفته است. در این ماده آمده است که درآمد حاصل از این قانون در هر سال (که طبعاً درآمد موضوع تبصره یک ماده ۵ را نیز شامل می‌شود)، معادل ۵۰ درصد تا سقف یک میلیارد ریال در اختیار سازمان حفاظت محیط زیست و معادل ۲۰ درصد تا سقف چهار صد میلیون ریال در اختیار نیروی انتظامی، برای انجام وظایف محول شده به موجب این قانون، قرار می‌گیرد (همان‌جا، ص ۲۷). بنابراین در صورتی که این ماده به صورت منفرد مورد بررسی قرار گیرد، چنین برمی‌آید که برای اجرای این قانون صرفاً دو نهاد سازمان حفاظت محیط زیست و نیروی انتظامی موظف‌اند؛ در حالی که وفق مطالبی که پیش‌تر بیان گردید، حداقل ۴ وظیفه جدید به شهرداری‌ها (و یک وظیفه به وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی) محول شده است. حال پرسش اینجاست که آیا شهرداری‌ها در اجرای وظایف جدید محول شده هیچ‌گونه سهمی از درآمدهای این قانون نخواهند داشت؟ به عنوان مثال، ایجاد مراکز معاینه موضوع ماده ۵ و اداره کردن این مراکز و صدور مجوزها - که بر عهده شهرداری‌هاست - قطعاً هزینه فراوانی را متوجه شهرداری می‌کند. به تعبیر دیگر، نمی‌توان انتظار داشت که به نهادی وظایف جدید محول گردد لیکن ابزارهای لازم، از جمله منابع مالی، در اختیار آن نهاد قرار نگیرد.

ج - آلودگی ناشی از منابع تجاری، خانگی و متفرقه

این بخش از منابع آلاینده هوا - که در فصل چهارم قانون نحوه‌ی جلوگیری از آلودگی هوا (مواد ۲۲ الی ۲۷) به آن پرداخته شده است - نیز از جنبه‌های مختلفی درخور بحث و بررسی است. بنا به آنچه که به عنوان منابع ایجاد مزاحمت و آلودگی در بند ۲۰ ماده ۵۵ قانون شهرداری ذکر گردیده است. اصولاً منابع خانگی از آن استنباط نمی‌گردد. از این جهت، فصل چهارم قانون نحوه‌ی جلوگیری از آلودگی هوا و فصل سوم آیین‌نامه اجرایی آن گسترده‌ترین در ماده ۲۲ این قانون چنین آمده است: «بخش و انتشار هر نوع مواد آلاینده هوا بیش از حد مجاز از منابع تجاری، خانگی و متفرقه در هوای آزاد ممنوع است. منابع تجاری، خانگی و متفرقه از جهت نوع و میزان آلودگی به وسیله سازمان محیط زیست مشخص و طبقه‌بندی می‌گردد و حد مجاز موضوع این ماده به وسیله سازمان حفاظت محیط زیست تهیه می‌شود و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد». در ادامه و در ماده ۲۳، کلیه منابع آلوده‌کننده از قبیل حمام، هتل‌ها، رستوران‌ها و جز آن مکلف به اتخاذ تدابیر لازم برای جلوگیری از انتشار دود یا دوده و استفاده از سوخت مناسب (ترجیحاً گاز شهری) گردیده‌اند (همان‌جا، ص ۲۵-۲۴). در ماده ۸ آیین‌نامه اجرایی قانون نحوه‌ی جلوگیری از آلودگی هوا نیز در تکمیل مواد اشاره شده چنین آمده: «سازمان پس از شناسایی و طبقه‌بندی منابع تجاری، خانگی و متفرقه آن دسته از منابع مذکور را که آلودگی آنها بیش از حد مجاز است، مشخص می‌کند و مراتب را با تعیین میزان آلودگی به مسئولان و با صاحبان منابع مذکور اعلام خواهد کرد تا در مهلت معین و مناسبی که سازمان تعیین می‌کند، نسبت به رفع آلودگی اقدام کنند». در ماده ۱۰ نیز صدور اخطاریه و تعیین مهلت مناسب برای رفع آلودگی ناشی از عدم استفاده از گاز (در صورت دسترس بودن) در مراکز موضوع ماده ۲۳ قانون بر عهده سازمان حفاظت محیط زیست گذاشته شده است، (همان‌جا، ص ۲۲۱-۲۲۰).

بنابر آنچه که بیان گردید، به نظر می‌رسد که در مقام اجرا و عمل، این فصول از قانون و آیین‌نامه نحوه‌ی جلوگیری از آلودگی هوا قابل استفاده نیستند؛ و ظاهراً هنگام تدوین این فصول توجهی به اجرایی بودن و عملی شدن آن وجود نداشته است. آنچه که از مواد و مقرراتی که ذکر گردید برمی‌آید، این است که سازمان حفاظت محیط زیست باید بر تک‌تک مراکز کسب و تجارت و خانه‌ها (از لحاظ آلودگی هوا) نظارت داشته باشد و در صورت شناسایی محل آلودگی، آن را به صاحب آن مرکز یا خانه اطلاع دهد و مهلت مناسبی را برای رفع آلودگی برای وی تعیین کند. حال سؤال اینجاست که اگر این مراکز نسبت به رفع آلودگی اقدام نکنند چه ابزاری در اختیار است که موضوع را مورد پیگیری یا مؤاخذه قرار دهد؟ سؤال دیگر این است که اصولاً چه نیازی است که سازمان حفاظت محیط زیست تا این حد مشغول به امور محلی (در سطح شهرها) گردد؟

بنابراین به نظر می‌رسد که تنها کاربرد مواد قانونی ذکر شده، در زمینه دسته‌بندی (و نه شناسایی) منابع تجاری (و نه خانگی) و تعیین حدود مجاز آلودگی هواست. این بدان معناست که در صورت حذف یا بی‌اثر شدن سایر مفاد مواد مذکور از قانون و آیین‌نامه نحوه جلوگیری از آلودگی هوا، هیچ مشکل و خلئی در قوانین به وجود نخواهد آمد؛ چرا که بند ۲۰ ماده ۵۵ قانون شهرداری به مراتب اجرا شدنی‌تر و مؤثرتر است. در هر حال به نظر می‌رسد که در این زمینه شهرداری با ملاک عمل قرار دادن بند ۲۰ ماده ۵۵ وظایف مندرج در آن، و نیز در اختیار داشتن استانداردهای آلودگی هوای مصوب، کماکان در بخش مشاغل مزاحم، بیشترین و مهم‌ترین وظیفه اجرایی را در سطح شهرها دارا خواهد بود که همان جلوگیری از ایجاد، اختار به رفع آلودگی، تعطیلی، تخریب و انتقال مشاغل آلوده هوا تلقی می‌گردد.

۳-۲- آلودگی صوتی

همان‌گونه که پیش‌تر بیان گردید، یکی از مصادیق ذکر شده در بند ۲۰ ماده ۵۵ قانون شهرداری، ایجاد سروصدا از منابع مختلف نظیر کلیه مشاغل، کارگاه‌ها، کارخانجات، تعمیرگاه‌ها، دکان‌ها و نظایر اینهاست. در این بند اجازه تعطیل یا انتقال این منابع (در صورت عدم رفع آلودگی) و نیز جلوگیری از ایجاد آنها به شهرداری داده شده است. از سوی دیگر، براساس ماده ۲۷ قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا، ایجاد هر گونه آلودگی صوتی بیش از حد مجاز ممنوع گشته است و در آیین‌نامه اجرایی این ماده (آیین‌نامه اجرایی جلوگیری از آلودگی صوتی مصوب ۷۸/۳/۱۹) احکام متعددی در این زمینه ارائه شده است. در ماده ۱ آیین‌نامه پس از تعریف منابع مختلف آلودگی صوتی (که گستره بسیار وسیعی را - از جمله واحدهای صنفی، وسایل نقلیه موتوری، فرودگاه‌ها، پایانه‌ها، تعمیرگاه‌ها، کارخانجات، کارگاه‌ها و نظایر آن - شامل می‌شود)، سازمان حفاظت محیط زیست مکلف به انجام وظایف ذیل گردیده است:

- ۱- شناسایی منابع آلاینده و تعیین میزان آلودگی آنها.
- ۲- اعلام لزوم اقدام برای رفع آلودگی به منابع شناسایی شده.
- ۳- جلوگیری از انجام فعالیت کارخانجات و کارگاه‌های عامل آلودگی (مطابق با ماده ۱۶ قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا).
- ۴- بازرسی از هر یک از منابع آلاینده (همان‌جا، ص. ۲۲۴-۲۲۳).

در ادامه و در ماده ۶ این آیین‌نامه ذکر شده است که انواع وسایل نقلیه موتوری برای رعایت حد مجاز آلودگی صوتی باید در مراکز معاینه موضوع ماده ۵ قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا مورد آزمایش و معاینه قرار گیرند. در ماده ۷ هم نیروی انتظامی موظف گردیده است از تردد وسایل نقلیه موتوری فاقد گواهینامه موضوع ماده ۶ جلوگیری به عمل آورد در مواد دیگر نیز مواردی خطاب شده‌اند که به طور مستقیم و غیرمستقیم مرتبط با وظایف شهرداری‌هاست. در ماده ۱۱ ذکر شده است که استقرار و فعالیت تعمیرگاه‌ها، واحدهای صنفی، منوط به رعایت حد مجاز آلودگی صوتی است. در ماده ۱۲ نیز چنین آمده است: «در صورتی که رفع آلودگی صوتی ناشی از فعالیت منابع آلوده‌کننده موضوع بند ۶ ماده ۱ آیین‌نامه [تعاریف و دستجات منابع آلاینده] که در داخل محدوده شهرها و نقاط مسکونی استقرار دارند، به طرق دیگری جز انتقال آنها به محل‌های مناسب امکان‌پذیر نباشد، طرح انتقال این گونه منابع به وسیله سازمان و با همکاری وزارت کشور (شهرداری‌ها، بخش‌داری‌ها)، وزارت مسکن و شهرسازی تهیه می‌گردد و پس از تصویب هیئت وزیران به اجرا گذاشته خواهد شد».

با توجه به مواردی که بیان گردید، چندین موضوع در مورد آلودگی صوتی جلب توجه می‌کند: اول آنکه آیین‌نامه نحوه جلوگیری از آلودگی صوتی نه تنها کلیه منابع آلاینده موضوع بند ۲۰ ماده ۵۵ قانون شهرداری را در برمی‌گیرد، بلکه نواحی خارج از محدوده شهرداری را نیز شامل می‌شود. ولی اگر صرفاً بحث بر محدوده قانونی شهر متمرکز گردد، نکته مهم این است که دو وظیفه مشخص که به موجب قانون شهرداری بر عهده شهرداری‌ها نهاده شده بود، یعنی اعلام لزوم اقدام برای رفع آلودگی و جلوگیری از انجام فعالیت کارخانجات و کارگاه‌های منبع ایجاد سروصدا، اکنون وفق مواد ۳ و ۴ آیین‌نامه نحوه جلوگیری از آلودگی صوتی بر عهده سازمان محیط زیست نهاده شده است. نکته درخور تأمل دیگر این است که در زمینه آلودگی صوتی دو وظیفه مهم دیگری که در خصوص کلیه منابع آلاینده و مصادیق آلودگی و مزاحمت مذکور در بند ۲۰ ماده ۵۵ قانون شهرداری ذکر گردیده بود (یعنی جلوگیری از ایجاد و تأسیس، و انتقال مراکز آلاینده در صورت عدم رفع آلودگی) کماکان بر عهده شهرداری باقی مانده است. در هر حال موضوع دومی که از قوانین و آیین‌نامه‌های موجود درباره آلودگی صوتی مورد توجه است، وظایف جدید شهرداری‌ها در این حیطه است. این وظایف به طور خلاصه عبارتند از:

- ۱- معاینه وسایل نقلیه موتوری به لحاظ رعایت حد استاندارد آلودگی صوتی و صدور مجوز در مراکز موضوع ماده ۵

قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا (که به طور تلویحی از مفاد ماده ۶ آیین نامه استنباط می شود). البته در این موارد نیز، آنچه که در بخش قبل (آلودگی ناشی از وسایل نقلیه موتوری) و در تحلیل ماده ۳۴ قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا بیان شد، مصداق خواهد داشت.

۲- تهیه طرح انتقال منابع آلاینده صوتی با همکاری وزارت مسکن و شهرسازی (موضوع ماده ۱۲ آیین نامه). یعنی وظیفه‌ای که پیش‌تر بر مبنای بند ۲۰ ماده ۵۵ قانون شهرداری‌ها بود، با قید لزوم تهیه و تصویب طرح انتقال، کماکان بر جای خود باقی است.

۳-۳- خلاصه بحث

تاکنون موارد گسترده و گوناگونی در مورد آلودگی هوا و صدا و نقش توأم شهرداری‌ها سازمان حفاظت محیط زیست بیان گردید که از جنبه‌های مختلف جای بحث و انتقاد داشت؛ در صورتی که بخواهیم در مقام جمع‌بندی مطالب، وظایف شهرداری‌ها را در بخش آلودگی هوا و صدا با توجه به قوانین و مقررات جدید مرور کنیم و نیز با توجه به وظایف مشخصی که در بند ۲۰ ماده ۵۵ قانون شهرداری تعیین شده بود، به جدول شماره یک خواهیم رسید:

جدول شماره ۱- تبیین وظایف شهرداری‌ها در زمینه آلودگی هوا و صدا

ردیف	نوع آلودگی		دیگر آلودگی‌ها و مزاحمت‌ها	آلودگی صوتی	آلودگی هوا
	منبع آلودگی	وظیفه			
۱	کارخانجات و کارگاه‌ها	انتقال	جلوگیری از تأسیس، (تعطیلی) و انتقال	جلوگیری از تأسیس و انتقال	انتقال
۲	وسایل نقلیه موتوری	ایجاد تراکز معاینه و صدور گواهینامه و نظایر آن	-	معاینه و صدور گواهینامه	ایجاد تراکز معاینه و صدور گواهینامه و نظایر آن
۳	سایر مسافران	جلوگیری از ایجاد، تعطیلی، انتقال	جلوگیری از ایجاد، تعطیلی، انتقال	جلوگیری از ایجاد، تعطیلی، انتقال	جلوگیری از ایجاد، تعطیلی، انتقال

* برقرار شدن این وظیفه با توجه به شرایط موضوع ماده ۲۰ قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست، مشروط به ابلاغ از سوی سازمان حفاظت محیط زیست به شهرداری هاست.

** فقط در زمینه اعلام به منابع برای رفع آلودگی و اعطای مهلت مناسب، سازمان حفاظت محیط زیست نیز وظیفه‌مند است. بنابراین می‌توان سازمان را عضوی از کمیسیون موضوع بند ۲۰ ماده ۵۵ قلمداد کرد.

این جدول نشان می‌دهد که اکثر قوانین و آیین نامه‌هایی که پس از قانون شهرداری به تصویب رسیده‌اند، بیشتر از جنبه ساماندهی وضع موجود مطرح بوده‌اند. یعنی اینکه وظیفه «جلوگیری از ایجاد و تأسیس» منابع آلاینده که به نوعی آینده‌نگری را در مباحث حفظ محیط زیست متبادر می‌سازد، کم و بیش در همان حدی باقی مانده که در بند ۲۰ ماده ۵۵ قانون شهرداری به عنوان وظیفه شهرداری مطرح بوده است. فقط در بخش آلودگی هواست که وفق ماده ۱۲ و ۱۳ قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا، احداث کارخانجات و کارگاه‌ها منوط به رعایت ضوابط و معیارهای سازمان حفاظت محیط زیست شده است.

موضوع دیگری که جای بحث و تأمل دارد، این است که آیا برخی وظایف مشخص شده در قوانین که صرفاً جنبه محلی (شهری) دارند (نظیر شناسایی منابع آلاینده در سطح شهر، تعیین میزان آلودگی آنها و مانند اینها) به راستی باید در حیطه مسئولیت‌های نهاد سیاستگذار و ناظری چون سازمان حفاظت محیط زیست باشند؟ پاسخ این سؤال روشن است؛ چرا که در مرحله اجرا، اولاً در زمان حاضر نهادهای دولتی چنین بازوهای اجرایی و امکانات گسترده‌ای را در اختیار ندارند (و اصولاً نباید داشته باشند)، و ثانیاً پرداختن به مسائل محلی از سوی سازمانی در جایگاه سیاستگذاری و نظارت کلان (در سطح ملی و منطقه‌ای)، امری است که موجب گستردگی بیش از حد و ظرفیت وظایف آن سازمان و در نتیجه جلوگیری از پرداختن به وظایف اصلی آن خواهد بود. این موضوع شاید عمده‌ترین دلیل عدم تحقق بسیاری از اهداف

پیش‌بینی شده در قوانین و آیین‌نامه‌های مذکور تلقی شود. نکته دیگر این است که اصولاً چرا قوانین و آیین‌نامه‌های ذکر شده در زمینه آلودگی هوا و صدا تا این حد تمرکز گریزانه تنظیم گردیده‌اند؟ یعنی مثلاً وظیفه‌ای در حد «تعیین تعرفه معاینه فنی خودرو» - که طبیعتاً نمی‌توان آن را برای شهرها و مناطق مختلف کشور یکسان در نظر گرفت - آیا تا آن حد اهمیت دارد که باید مورد تصویب هیئت وزیران قرار گیرد و نمی‌توان آن را جزئی از وظایف شوراهای اسلامی شهر قرار داد؟ بنابراین، در صورتی که تقویت حکومت‌های محلی و تمرکززدایی را به عنوان اصولی اساسی بپذیریم، باید با دیدگاهی تازه‌تر قوانین و آیین‌نامه‌های موجود را مورد بازنگری و اصلاح قرار دهیم.

جمع‌بندی و پیشنهاد

بر مبنای آنچه که تاکنون ذکر گردید، ملاحظه می‌شود که در کشور ما مدیریت محیط‌زیست شهری به عنوان پدیده‌ای واحد پذیرفته نشده است و لذا هر بخش و عناصر و عوامل مؤثر در آن، تحت مدیریت سازمان و نهاد ویژه‌ای قرار دارد.

لیکن نباید از نظر دور داشت که شهرداری‌ها به عنوان بزرگ‌ترین نهاد عمومی غیردولتی می‌توانند مسئولیت و نقش عمده‌ای را در مدیریت محیط‌زیست شهری ایفا کنند. البته اینکه توانایی قبول این مسئولیت سنگین هم‌اکنون در شهرداری‌ها تا چه حد وجود دارد و یا اینکه شهرداری‌ها در شناخت و انجام وظایفی که به موجب قانون بر عهده آنهاست تا چه حد موفق بوده و یا اصلاً ورود پیدا کرده‌اند، مباحثی است که بسیار جای تأمل دارد. اگر این نکته را بپذیریم که اعمال مدیریت صحیح زیست محیطی در شهرداری‌ها حداقل سه ابزار اصلی (ساختار تشکیلاتی و سازمانی نیروی انسانی و منابع مالی) را می‌طلبد، به سادگی می‌توان به سوالاتی که پیش‌تر مطرح گردید، پاسخ داد. در اکثر شهرداری‌های کشور به واسطه وجود دغدغه‌های مالی و اجرایی، جایگاه اصلی «شهرداری» به دست فراموشی سپرده شده است. همچنین طبیعی است که شهرداری‌ها اصولاً نیازی به گسترش حیطه وظایف فعلی خود (به ویژه در مسائل زیست محیطی) احساس نکنند؛ چرا که اولاً تاکنون در اکثر شهرداری‌های کشور هیچ‌گونه ساختار تشکیلاتی و سازمانی تعریف شده‌ای برای مدیریت محیط‌زیست وجود نداشته است. ثانیاً با توجه به وظایف اجرایی - که هم‌اکنون رأساً بر عهده شهرداری‌هاست - توان علمی و کارشناسی لازم و متناسب برای مدیریت زیست محیطی شهر وجود ندارد. این بدان معناست که با توجه به سختی امور اجرایی، طیف کارکنانی که در سطح شهرداری‌ها فعال هستند، بیش از آنکه از جنبه بار عملی و کارشناسی مورد توجه باشند، از جنبه توانایی انجام امور جاری مدنظرند. ثالثاً با قبول این واقعیت که پرداختن به وظایف جدیدی که در حیطه مدیریت محیط‌زیست شهری برای شهرداری‌ها تعریف شده، طبیعتاً نیاز به صرف وقت و هزینه‌های اضافی برای شهرداری‌ها دارد، نمی‌توان انتظار داشت که انجام این وظایف بدون تأمین منابع اعتباری لازم مورد استقبال شهرداری‌ها، که اغلب درگیر رفع مشکلات مالی خود هستند، قرار گیرد.

از طرف دیگر، ورود نهادها و سازمان‌های دولتی (یا وابسته به دولت) به امور اجرایی در سطح محلی نیز بر پیچیدگی موضوع افزوده است. در واقع همان‌گونه که شهرداری‌ها در جایگاه اصلی خود قرار ندارند، سازمان‌ها و نهادهای دولتی نیز از وظایف و جایگاه اصلی خود (که همان سیاست‌گذاری و نظارت کلان باشد) خارج گشته‌اند. این موضوعات شاید دلیل عمده ایجاد ناهماهنگی و بی‌برنامگی در اداره امور زیست محیطی شهرها و تضعیف جایگاه شهرداری‌ها در این خصوص، و از همه مهم‌تر معطل ماندن وظایف مرتبط و اهداف پیش‌بینی شده باشد.

حال در صورتی که هدف، نیل به راهکاری مناسب برای ساماندهی وضع موجود باشد، باید ابتدا به اصلاح ساختارهای فعلی و سپس ایجاد تدریجی ساختارهای جدید اندیشید. در این صورت با پذیرش الگویی نظیر آنچه در ادامه می‌آید، می‌توان نسبت به برنامه‌ریزی‌های آتی اقدام کرد.

یعنی به عبارت دیگر، باید اصول ذیل را بیش از پیش مدنظر قرار داد:

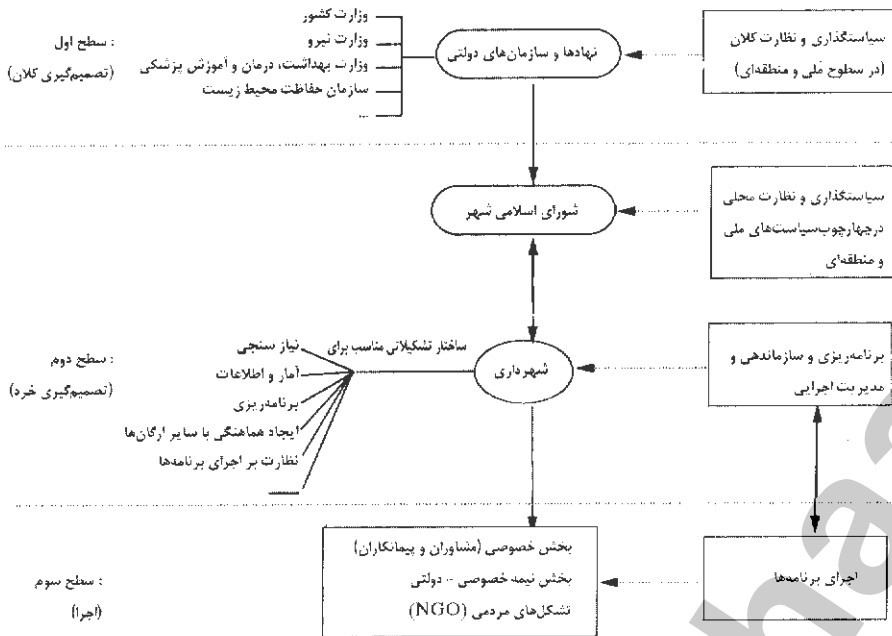
- ۱ - عدم ورود نهادها و سازمان‌های دولتی به مسائل اجرایی و حفظ جایگاه سیاست‌گذاری و نظارت کلان آنها.
- ۲ - تقویت شوراهای و شهرداری‌ها در نظارت و مدیریت اجرایی در سطح محلی در قالب سیاست‌های کلان.
- ۳ - به کارگیری پتانسیل بخش خصوصی و نیمه خصوصی و مشارکت مردمی در مرحله اجرا.

در پاسخ به این سؤال که آیا حرکت به سمتی که الگوی مذکور را در سطح کشور نهادینه و محقق سازد، در زمان حاضر امکان‌پذیر است، باید گفت که با توجه به ماده ۱۳۶ قانون برنامه سوم توسعه کشور، زمینه مناسبی برای انتقال مسئولیت مدیریت محیط‌زیست به شهرداری‌ها به وجود آمده است. در این ماده چنین قید گردیده است: «به دولت اجازه داده می‌شود با توجه به توانایی‌های شهرداری‌ها، آن گروه از تصدی‌های مربوط به دستگاه‌های اجرایی مرتبط با مدیریت شهری را که مدیریت محیط شهری نیز جزئی از آن به شمار می‌آید [که ضروری تشخیص می‌دهد، براساس پیشنهاد مشترک وزارت کشور و سازمان امور اداری و استخدامی کشور همراه با منابع تأمین اعتبار ذی‌ربط به شهرداری‌ها و گذار کند. لیکن نکته درخور توجه

منابع:

- ۱ - جوهرانگلوس، ج و همکاران، سیستم مدیریت مواد زائد جامد، ترجمه محمد علی عبدلی، سازمان باقیات و تبدیل مواد شهرداری تهران، ۱۳۷۴، چندان اول.
- ۲ - دبیرخانه ستاد و برنامه‌ریزی و نظارت سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور؛ اهماک‌های اجرایی قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۷۹-۱۳۸۲)، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، ۱۳۸۰.
- ۳ - دفتر حقوقی و امور محلی سازمان حفاظت محیط زیست، مجموعه قوانین و مقررات حفاظت محیط زیست، سازمان حفاظت محیط زیست، بهمن‌ماه ۱۳۷۹.
- ۴ - دفتر خدمات مدیریت و انفورماتیک، معاونت برنامه‌ریزی و بهبود مدیریت آب و فاضلاب شهری در یک نگاه، شرکت مهندسی آب و فاضلاب کشور، وزارت نیرو، شهریور ۱۳۸۱.
- ۵ - شعیبی‌پور، صادق؛ قانون شهرداری، با آخرین اصلاحات و بانضمام قوانین، آیین‌نامه‌ها و نظارت مشورتی مربوطه، مجمع علمی و فرهنگی مجد، ۱۳۷۹.
- ۶ - قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۷۹-۱۳۸۲؛ سازمان برنامه و بودجه، مرکز مدارک اقتصادی-اجتماعی و انتشارات، ۱۳۷۹.

نمودار ۱- الگوی پیشنهادی اصلاح ساختار تصمیم‌گیری و اجرا در زمینه مسائل زیست محیطی شهری



در این زمینه (که در ماده ۱۳۶ نیز به خوبی به آن توجه شده است) لزوم احراز شرایطی است که به موجب آن شهرداری توانایی پذیرش مسئولیت‌های جدید را پیدا خواهد کرد. یعنی اینکه ایجاد تغییرات و واگذاری مسئولیت‌های جدید نباید به صورت دفعی صورت گیرد بنابراین لازم است روندی نظیر آنچه که در ذیل می‌آید، مورد توجه قرار گیرد:

۱- شناسایی و تعیین وظایف و مسئولیت‌های قابل انتقال به شهرداری‌ها، با توجه به قوانین موجود (که با در نظر گرفتن مطالبی که در قسمت‌های قبل به تفصیل مورد بحث قرار گرفت، دور از دسترس نیست).

۲- اولویت‌بندی وظایف شناسایی شده از نظر لزوم و فوریت اجرای سیاست‌های کلان دولت.

۳- دسته‌بندی شهرداری‌ها بر اساس توانایی موجود و بالقوه آنها در انجام وظایف اولویت دار. این دسته‌بندی باید بر مبنای حداقل سه فاکتور باشد: وجود ساختار متناسب تشکیلاتی و سازمانی، توان علمی (نیروهای تخصصی لازم و توانایی مالی شهرداری‌ها). نیز می‌بایست به گونه‌ای باشد که لزوم ایجاد تغییرات بنیادین و یا تصویب قوانین خاصی احساس نشود.

۴- برنامه‌ریزی برای تسری فرایند واگذاری وظایف مذکور به شهرداری‌های کل کشور. این برنامه‌ریزی ممکن است در زمینه‌های ذیل انجام پذیرد:

- ۱-۴ اصلاح قوانین موجود یا تصویب قوانین جدید به منظور ایجاد زمینه قانونی انتقال وظایف و اصلاح ساختار تشکیلاتی شهرداری‌ها، با توجه به وظایف جدید.
- ۲-۴ پایه‌ریزی ساختار تشکیلاتی جدید در بخش مدیریت محیط زیست شهری با در نظر گرفتن جایگاه اصلی شهرداری‌ها که می‌تواند برای دستیابی به سه هدف ذیل انجام شود:
 - الف - ثبت آمار و اطلاعات بهنگام.
 - ب - انجام برنامه‌ریزی‌های لازم.
 - ج - نظارت و ارزیابی پروژه‌های در دست اجرا.
 - ۳-۴ به کارگیری نیروهای کارشناس و متخصص بر مبنای وظایف تعیین شده.
 - ۴-۴ تعیین راهکار مناسب ارتقای سطح درآمدی شهرداری‌ها متناسب با وظایف و اجرای برنامه‌های در نظر گرفته شده.

بدین ترتیب برنامه‌ریزی را باید در دو مقطع کوتاه مدت (بندهای ۱ و ۳) و بلند مدت (بند ۴) پیش‌بینی کرد. در پایان ذکر این نکته لازم است که در مسائل زیست محیطی‌ای که تاکنون به صورت جدی به آن پرداخته نشده است، نظیر «مدیریت مواد زائد جامد» با توجه به تجربیات موجود در زمینه‌های مشابه، هم‌اکنون فرصت بهتری در اختیار است که با در نظر داشتن موانع و اشکالاتی که احتمالاً و در صورت عدم برنامه‌ریزی صحیح در آینده به وجود خواهد آمد، و نیز با عنایت به موضوع لزوم تقویت جایگاه شهرداری‌ها (بر مبنای آنچه که پیش‌تر بیان گردید)، همه جوانب را به گونه‌ای مدنظر قرار داد که از نقطه ابتدایی آن (سیاستگذاری و قانونمندی) تا آینده‌ای دور بتوان طبق برنامه‌ای روشن گام برداشت.