

مدیریت آلودگی هوای شهرها و جایگاه قانونی شهرداری‌ها

حسین نجفی^۱

رسول افضلی^۲

حسین حاتمی‌نژاد^۳

رقیه شمسی^۴

تاریخ دریافت مقاله: ۹۱/۳/۲۰ تاریخ پذیرش مقاله: ۹۱/۹/۶

چکیده

امروزه یکی از مشکلات جدی در محیط‌های شهری، آلودگی هوا است. پنج نوع از مواد آلوده کننده هوا بیش از ۹۰ درصد آلودگی هوا در محیط‌های شهری را تشکیل می‌دهند. مقایسه منابع ساکن و متحرک آلودگی هوا نشان می‌دهد که سهم منابع متحرک در ایجاد آلودگی به مراتب بیش از سایر بخش‌هاست. در زمینه مدیریت زیست محیطی و بالاخص مدیریت آلودگی هوا سازمان‌ها و نهادهای مختلفی نقش دارند. بررسی نقش شهرداری‌ها به عنوان مدیران محلی و اجرایی در قوانین نشان می‌دهد که در تدوین قوانین به نقش مدیریت محلی توجهی نشده و بسیاری از وظایفی که در ابتدا مربوط به شهرداری بوده، برعهده سازمان‌های دیگر گذاشته شده است. هدف پژوهش حاضر، بررسی نقش و جایگاه قانونی شهرداری‌ها در زمینه مدیریت آلودگی هوا می‌باشد. نوع پژوهش، کاربردی و روش آن توصیفی-تحلیلی بوده است. اطلاعات عمدتاً به روش کتابخانه‌ای و اسنادی و با مراجعه به قوانین و مقررات بالادستی شهرداری‌ها و محیط زیست تهیه شده است. نتایج تحقیق نشان می‌دهد که؛ در قوانین مربوطه در زمینه مدیریت آلودگی هوا، نقش شهرداری بیشتر مشارکتی و در کنار سایر سازمان‌هایی مثل نیروی انتظامی قرار دارد. همچنین در تدوین این قوانین نقش مدیریت محلی نادیده گرفته شده و وظایفی با جنبه محلی به جای واگذاری به شهرداری به سازمان‌های سطح کلان مثل حفاظت محیط زیست واگذار شده است. به نظر می‌رسد همین تمرکز گرایی قوانین در سازمان‌های کلان و سیاستگذار و عدم توجه به مدیریت محلی سبب شکست برنامه‌های کاهش آلودگی هوا شده است.

واژه‌های کلیدی: آلودگی هوا، شهرداری، جایگاه قانونی، منابع آلاینده، مدیریت محلی

^۱ - دانشجوی کارشناسی ارشد جغرافیا و برنامه‌ریزی دانشگاه تهران، نویسنده مسئول؛ آدرس الکترونیکی: Ho.najfi64@gmail.com

^۲ - دانشیار دانشگاه تهران Rafzali@ut.ac.ir

^۳ - استادیار دانشگاه تهران Hatami35@yahoo.com

^۴ - دانشجوی کارشناسی ارشد جغرافیا و برنامه‌ریزی روستایی دانشگاه خوارزمی، Ro.shamsi65@gmail.com

مقدمه

شهرها به عنوان محل حضور درصد فزاینده‌ای از مردم جهان اهمیت ویژه‌ای دارند، اما شرایط رشد آنها در کشورهای در حال توسعه پدیده‌ای است که دارای چالش‌های مهمی از نظر محیط زیست است. کلیه شهرها به ویژه کلانشهرها در اقتصادهای در حال توسعه با شرایط نابسامانی از نظر سلامت محیط و کیفیت زندگی مردم سهیم می‌باشند. (یاوری، ۱۳۸۷: ۶۱).

با رشد و گسترش شهرنشینی و تبعات ناشی از آن، مسأله محیط زیست و مباحث مرتبط با آن بخصوص در زمینه آلودگی هوای شهرها بسیار مورد توجه قرار گرفته است. پدیده آلودگی هوا در مناطق شهری یکی از پیامدهای انقلاب صنعتی است که از ۳۰۰ سال قبل آغاز شده و با توسعه صنعتی شدن و افزایش تعداد شهرها روز به روز بر میزان و شدت آن افزوده می‌شود. تکیه اساسی بر منابع جدید انرژی از قبیل زغال سنگ، نفت و گاز و در نتیجه آزاد شدن مواد ناشی از احتراق این مواد، فرآورده‌های مضر و زیان بخش را به همراه می‌آورد که حیات موجودات زنده به ویژه انسان‌ها را تهدید می‌نماید. توسعه شهرها، افزایش ترافیک، استفاده از سوخت نامطلوب، افزایش مصرف انرژی و عدم وجود مقررات و ضوابط به منظور محدود ساختن مناطق صنعتی و رعایت مقررات زیست محیطی باعث شده است تا سلامت عمومی در شهرها به علت کاهش قابل توجه کیفیت هوای شهری به مخاطره جدی بیفتد. (نظریان، ۱۳۸۶: ۱۷).

در صورتی که مسائل زیست محیطی شهرها را محدود به محدوده قانونی شهرها بدانیم، مدیران شهری و بخصوص شهرداری‌ها به عنوان کانون اصلی مدیریت واحد شهری در کانون توجهات افکار عمومی هستند. اما شناخت جایگاه قانونی شهرداری‌ها در زمینه محیط زیست شهری و بالاخص آلودگی هوا، کمک شایانی به بهبود برنامه ریزی‌های شهری و خدمات رسانی در بخش محیط زیست خواهد کرد.

آنچه از قوانین ایران بر می‌آید این است که، وظایف شهرداری‌ها در زمینه محیط زیست شهری در سه قالب عمده است: آلودگی مواد زائد جامد، آلودگی آب و فاضلاب و آلودگی هوا و صدا.

تحلیل جایگاه و نقش شهرداری‌ها در زمینه آلودگی هوا و تداخل و تقابل آن با سایر نهادهای دخیل، بیانگر این نکته است که این نقش‌ها و وظایف نیز مانند سایر وظایف مدیریتی در کشور دچار ناهماهنگی‌هایی است. همچنین سیر تحول قوانین از ابتدا تا به حال نشانگر کاستن وظایف اساسی مدیریت واحد شهری از شهرداری‌ها است. هنگام واگذاری مسؤلیت‌ها و وظایف مربوط به حفظ محیط زیست شهری به نهادهای مختلف، مسئله مدیریت واحد شهری و جایگاه قانونی شهرداری‌ها در این خصوص چندان مورد توجه نبوده است و بیشتر به سمت خلع ید کردن از شهرداری در زمینه آلودگی هوا بوده و این وظیفه را بر دوش سازمان حفاظت محیط زیست قرار می‌دهد. قانونگذار در مواردی در زمینه مدیریت مواد آلاینده هوای شهرها، به سازمان حفاظت محیط زیست اجازه واگذاری اختیاراتش را به سازمان‌های ذیربط از جمله شهرداری‌ها داده است. اما نقش اصلی در مدیریت آلودگی هوای شهرها را بر عهده سازمان حفاظت محیط زیست گذاشته است.

مبانی نظری

گسترده‌گی و پیچیدگی مسائل شهری و رشد و توسعه روزافزون شهرها، مدیریت امور شهر را به وظیفه‌ای دشوار تبدیل نموده است. اگر شهر همچون سازمانی در نظر گرفته شود لازم است که در رأس آن عنصری برای برنامه‌ریزی آینده و اداره امور کنونی قرار گیرد. این عنصر را می‌توان مدیریت شهر نامید. مسائل بسیاری در شهرها وجود دارد که برای حل آن‌ها و پاسخ به درخواست‌های موجود در عرصه‌های زندگی جمعی وجود مدیریت شهری ضروری است. لذا در اموری مانند تأمین بهداشت و نظافت محیط شهر، ایجاد و حفظ فضای سبز، تأمین ایمنی شهر و شهروندان، وجود سازمانی با تشکیلات مشخص مورد نیاز است تا مدیریت شهر به نحو مطلوب صورت گیرد. (صرافی و عبداللهی، ۱۳۸۷: ۱۲۱).

بدین سان مدیریت شهری عبارت از سازماندهی عوامل و منابع برای پاسخگویی به نیازهای ساکنان شهر است (صرافی و دیگران، ۱۳۷۹: ۷۰-۸۱) و شامل کارکردهای برنامه‌ریزی، اجرا، نظارت، کنترل و هدایت است که برای اعمال قدرت باید برآمده از اراده شهروندان و قراردادهای اجتماعی باشد.

مدیریت شهری مفهومی فراگیر است که هدف از آن تقویت سازمان‌های دولتی و غیردولتی برای شناسایی سیاست‌ها و برنامه‌های گوناگون و پیاده کردن آنها با نتایج بهینه می‌باشد. بنابراین واکنش کارآمد در برابر مشکلات شهری چالشی است که مدیریت شهری با آن مواجه است. (شایرچیمبا، ۱۳۷۹: ۱۱)

بنابراین می‌توان گفت تعریف مدیریت شهری (با توجه به دیدگاهی که آن را مساوی با شهرداری می‌گیرد) عبارت است از اداره سازمانی غیردولتی که برای برآورده کردن نیازهای مشترک شهروندان در سطح شهر از طرف آنها و مطابق با قانون تأسیس می‌گردد و در محدوده فعالیت خود استقلال سازمانی دارد. (سعیدنیا، ۱۳۸۲: ۲۶-۲۷) اما آنچه به عنوان مدیریت مطلوب شهری باید مد نظر قرار گیرد، مفهومی فراتر از تعریف یک نظام سازمانی و تشکیلاتی با وظایف مشخص برای اداره امور شهر در قالب شهرداری است و جهت‌گیری باید به سمت تحقق مدیریت واحد و شکل‌گیری حکومت محلی در شهر هدایت شود. (صرافی و عبداللهی، ۱۳۸۷: ۱۲۱).

بصورت کلی دو نوع الگوی مدیریت شهری وجود دارد. الگوی مدیریتی متمرکز، مختص کشورهای در حال توسعه و شیوه مدیریت غیرمتمرکز ویژه جوامع توسعه یافته است. این دسته‌بندی با توجه به میزان اختیارات مدیران محلی و میزان وظایف آنها در نظر گرفته شده است.

مدیریت شهری متمرکز: در این الگو دولت‌های مرکزی مستقیماً در اداره شهر دخالت دارند و وظایفی را که جنبه محلی دارند و از جنس تصدی‌گری هستند، خود دولت‌ها انجام می‌دهند. این الگو مبتنی بر دیوانسالاری است و معمولاً دولت‌هایی از آن تبعیت می‌کنند که بطور وسیع به تلاش و کار مردم وابسته نیستند و هزینه‌های خود را از طریق منابع درآمدی ملی تأمین می‌کنند. این الگو در حال حاضر از کشورهای اروپایی حذف شده است و جایگاهی در جوامع توسعه یافته ندارد.

مدیریت شهری غیرمتمرکز: در این الگو، دولت غیر از سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی و اموری همچون دفاع از سرزمین و تأمین امنیت مردم، وظیفه‌ای در قبال محله‌ها و شهرهای کشور ندارد. منشأ و خاستگاه این الگو از اداره امور شهرهای اروپایی از قرن ۱۱ تا ۱۴ میلادی است که به تدریج از دولت‌ها جدا و مستقل شده و انجمن‌هایی برای

اداره امور آنها تشکیل گردید. از اینرو، اداره امور شهرها از آن زمان براساس عدم تمرکز شکل گرفت. به علاوه در بسیاری از کشورهای اروپایی، فعالیت کلیساها و سازمان‌هایی که مسئولیت رفاه مردم را برعهده داشتند، کاهش یافت. در نتیجه قوانین از انحصار حاکمان بیرون آمد و دخالت مردم در امور شهر بیشتر شد. سرانجام شهرداری به مفهوم امروزی شکل گرفت. (بخشی، ۱۳۸۹: ۴۸)

مترادف مفهوم مدیریت شهری به رغم ماهیت آن با مفهوم شهرداری به عنوان سازمان مدیریت شهری ما را ناگزیر می‌سازد تا مفهوم شهرداری را نیز بیان نمائیم. عنصر سازمانی در نظام اداره امور شهرهای کشور سازمانی عمومی و غیردولتی با نام شهرداری است. در یک تعریف می‌توان گفت شهرداری سازمانی است که سکنه یک شهر با استفاده از حقوق طبیعی خود و اختیاری که قانون به آن‌ها اعطا نموده است، به منظور ایجاد و اداره نمودن تأسیسات عمومی، وضع و اجرای نظامات شهری و تأمین نیازمندی‌های مشترک محلی به وجود می‌آورند و به آن اختیار و نمایندگی می‌دهند تا هزینه خدماتی را که برعهده آن واگذار گردیده است با اسلوبی منطقی و عادلانه بین سکنه شهر و استفاده کنندگان توزیع و سرشکن نموده، از آن‌ها وصول کند. (هاشمی، ۱۳۷۱: ۶).

صرف نظر از اینکه مدیریت شهری براساس چه دیدگاهی ساماندهی شده باشد، در اغلب کشورهای جهان و از جمله در ایران شهرداری مسئولیت مدیریت شهری را برعهده دارد. (سعیدی رضوانی، ۱۳۷۸: ۱۶). در مورد فلسفه تشکیل شهرداری رایج‌ترین نظری که موجود است برگرفته از نظریه تشبیه حکومت، دولت و نهادهای دولتی به شرکت‌های تعاونی است.

بطور کلی شهرداری‌ها جزء سازمان‌های محلی محسوب می‌شوند. شهرداری سازمانی است که در محدوده شهر برای تأمین آن دسته از نیازهای رفاهی و عمرانی مردم شهر که جنبه محلی دارد، فعالیت می‌کند. همچنین در ایجاد شماری از تأسیسات شهری نیز که جزئی از نیازهای مردم محلی بوده اقدام می‌کند. هدف اصلی از تشکیل شهرداری آن است که امور محلی با مشارکت مردم محل و با کمترین تصدی‌گری دولت اداره شود. (بخشی، ۱۳۸۹: ۴۸)

شهرداری به عنوان مهم‌ترین رکن مدیریت شهری، از جایگاه خاصی در نظام سازمان‌های اداری کشور برخوردار است. شهرداری به لحاظ حقوقی و اداری، جزء مؤسسه‌های عمومی محسوب می‌شود. این جایگاه را می‌توان از ماده ۵ قانون محاسبات عمومی کشور که بیان نموده: شهرداری سازمانی است عمومی و غیردولتی که دارای شخصیت و استقلال حقوقی بوده و تحت نظر شورای شهر که منتخب مردم است و نظارت دولت از طریق وزارت کشور برای انجام وظایفی که در قانون شهرداری آمده است، تأسیس شده است. (عبداللهی و اکبری، ۱۳۸۴: ۸۷). با این مفهوم شهرداری یک نهاد عمومی اما غیردولتی است که اقتدار و رسمیت آن ناشی از رأی مردم یا نمایندگان مردم است و در قلمرو وظایف خود بایستی دارای استقلال عمل باشد. اما با این حال در ایران هیچ‌گاه شهرداری به طور کامل از این استقلال قانونی برخوردار نبوده و علاوه بر آن قوانین موجود (از جمله ماده ۵۳ قانون تشکیلات شورای اسلامی) موجب شده شهرداری‌ها به شدت تحت کنترل و نظارت وزارت کشور و سازمان‌ها و مقامات محلی تابع آن مانند استاندار و فرماندار باشند. وجود چنین روابط و دیدگاهی نسبت به شهرداری، اصلی‌ترین عامل در نقض اختیارات و مسئولیت‌های آن است. (بخشی، ۱۳۸۹: ۵۸)

فصل ششم قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۴، به وظایف شهرداری اختصاص یافته است و به موجب مصوبات بعدی، الحاقاتی به آن اضافه و یا حذف شده است. در حال حاضر با گذشت پنج دهه از این مصوبه بسیاری از وظایف به سازمان‌ها، دوایر دولتی و یا بخش خصوصی واگذار شده است. در تقسیم‌بندی انجام شده، شهرداری دارای ۵۳ وظیفه بوده که اکنون کمتر از ۴۰ درصد آن توسط خود شهرداری انجام می‌پذیرد. هفت وظیفه بطور مشترک توسط شهرداری و ادارات دیگر انجام می‌شود و ۲۵ وظیفه نیز به ادارات دیگر یا بخش خصوصی محول شده است. (بخشی، ۱۳۸۹: ۵۲)

اهداف

در این پژوهش سعی شده است تا به مهم‌ترین تکالیف و وظایفی که قانونگذار در ارتباط با مدیریت آلودگی هوا به شهرداری‌ها واگذار کرده پرداخته شود و همچنین به تداخل‌ها و تقابل‌های قانونی که شهرداری در این ارتباط با سازمان‌ها و نهادهای دیگر دارد پرداخته شود.

روش تحقیق

این تحقیق از نظر هدف، کاربردی، از نظر ارتباط بین متغیرها، تحقیق علی و از نظر شیوه گردآوری داده‌ها بصورت کتابخانه‌ای و اسنادی و با استفاده از مواد قانونی قوانین، آیین‌نامه‌ها و تصویب‌نامه‌هایی که در زمینه وظایف شهرداری‌ها و همچنین آلودگی هوا تصویب شده‌اند می‌باشد.

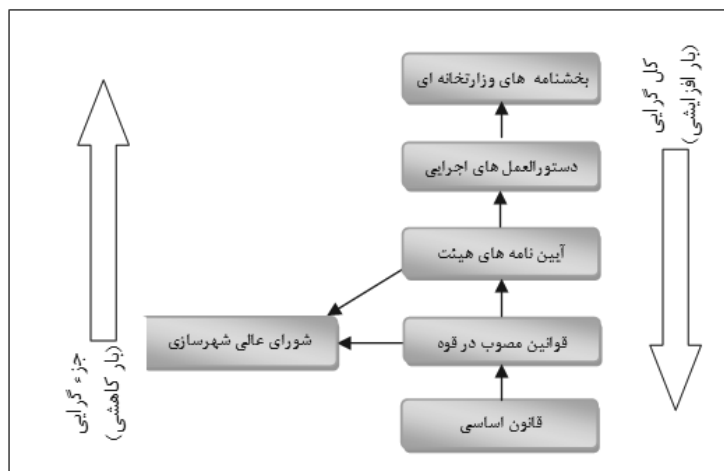
تعاریف و مفاهیم

آلودگی هوا: آلودگی هوا یعنی حضور یک یا چند و یا مخلوطی از آلوده‌کننده‌های مختلف در هوای آزاد تا حدی که برای انسان مضر بوده و یا موجب زیان رساندن به حیوانات، گیاهان و اموال شود. منظور از آلاینده‌های جوئی، عناصر شیمیایی دست ساز یا طبیعی یا ترکیباتی هستند که به صورت گاز، ذرات مایع یا جامد وارد اتمسفر می‌شوند. تأکید بیشتر بر روی موادی است که سبب تأثیرات نامطلوب در محیط می‌شوند. (کشاورزی شیرازی، ۱۳۸۷: ۱۰۴)

قانون: شامل مجموعه قواعد و مقررات حقوقی است که بوسیله قانونگذار وضع می‌شود و بنابر اصول قانونی مصادیق فراوانی دارد. (حسینی، ۱۳۸۵: ۳۷). اصول ۵۸ و ۵۹ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران قانون را چنین تعریف می‌کند: «قانون به قواعدی گفته می‌شود که یا با تشریفات مقرر در قانون اساسی، از طرف مجلس شورای اسلامی وضع شده است، یا از راه همه‌پرسی به طور مستقیم به تصویب می‌رسد» (باری، ۱۳۸۴: ۹).

آیین‌نامه: مجموعه‌ای از قواعد و مقررات است که مقامات صلاحیت دار در حدود صلاحیت خود وضع می‌کنند و به اجرا می‌گذارند. (حسینی، ۱۳۸۵: ۳۸).

تصویب‌نامه: مقرراتی است که هیات دولت وضع می‌کند خواه مفاده تصویب‌نامه، یک آیین‌نامه باشد خواه امر مستقلی باشد. (حسینی، ۱۳۸۵: ۳۹).



نمودار ۱- مدل سلسله مراتبی قوانین شهری در ایران

مأخذ: (حسینی، ۱۳۸۵: ۴۱)

یافته‌های تحقیق

دسته‌بندی مسائل زیست محیطی شهری:

در صورتی که مسائل زیست محیطی شهرها را منحصر به محدوده قانونی شهرها بدانیم، عمده‌ترین مسائلی که هر شهر از لحاظ حفظ محیط زیست با آن روبروست و مرتبط با وظایف شهرداری‌ها است را می‌توان به صورت زیر دسته بندی کرد:

۱- امور مواد زائد جامد

۲- امور آب و فاضلاب

۳- امور مربوط به آلودگی هوا و صدا (حیدرزاده، ۱۳۸۲: ۶۸)

در هر یک از موارد ذکر شده، قانونگذار علاوه بر شهرداری، سایر سازمان‌ها و نهادها اعم از دولتی یا غیر دولتی را نیز صاحب مسئولیت‌ها و وظایفی کرده است. اما آنچه پیداست این است که در هنگام تصویب این قوانین و واگذاری اختیارات به هریک از سازمان‌ها و نهادها، مسأله مدیریت واحد شهری به فراموشی سپرده شده است. بدین ترتیب شاهد آن هستیم که در برخی موارد شکاف‌هایی در قوانین بین نهادها وجود دارد که برخی وظایف معطل می‌ماند و گاهی شاهد همپوشانی بسیاری در وظایف و اختیارات سازمان‌ها هستیم.

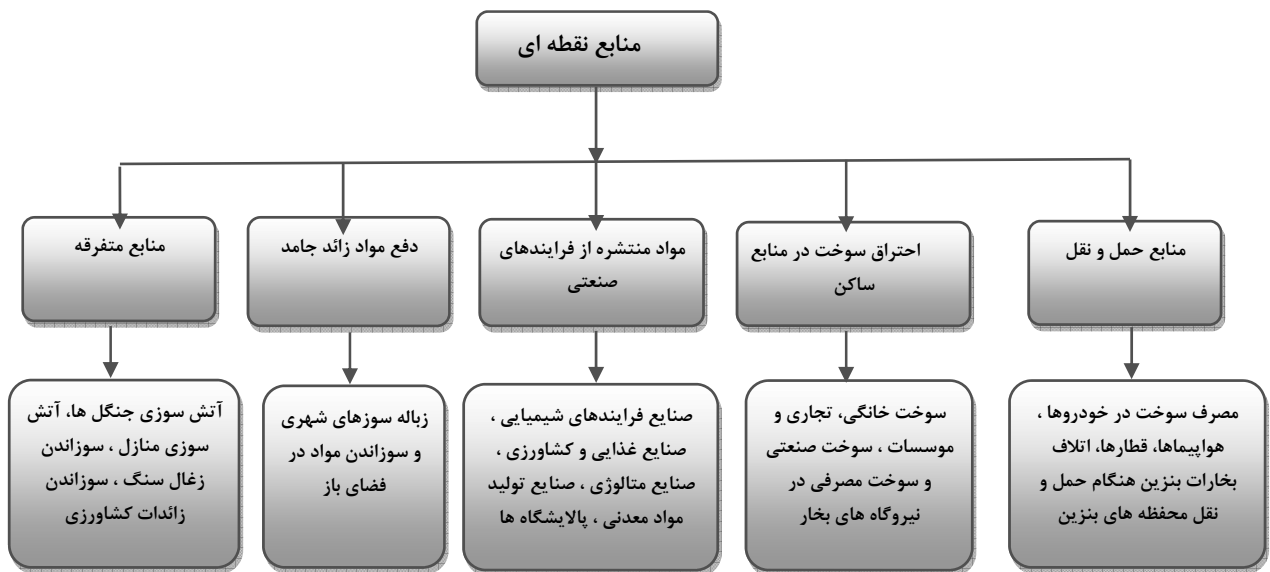
اما آنچه که در این بحث مورد توجه و بررسی قرار می‌گیرد، مسئله سوم یعنی آلودگی هوا هست که وظایف و اختیارات شهرداری‌ها و تداخل‌های قانونی آن با سایر نهادهای دیگر بررسی می‌شود.

امور مربوط به آلودگی هوا

انواع منابع آلاینده‌های هوا

پنج نوع از مواد آلوده کننده هوا، یعنی اکسیدهای گوگرد، اکسیدهای ازت، اکسیدهای فتوشیمیایی، هیدروکربورها، اکسیدهای کربن، ذرات معلق مایع و جامد هوا بیش از ۹۰ درصد آلودگی هوا در محیط‌های شهری را تشکیل می‌دهند. (همان).

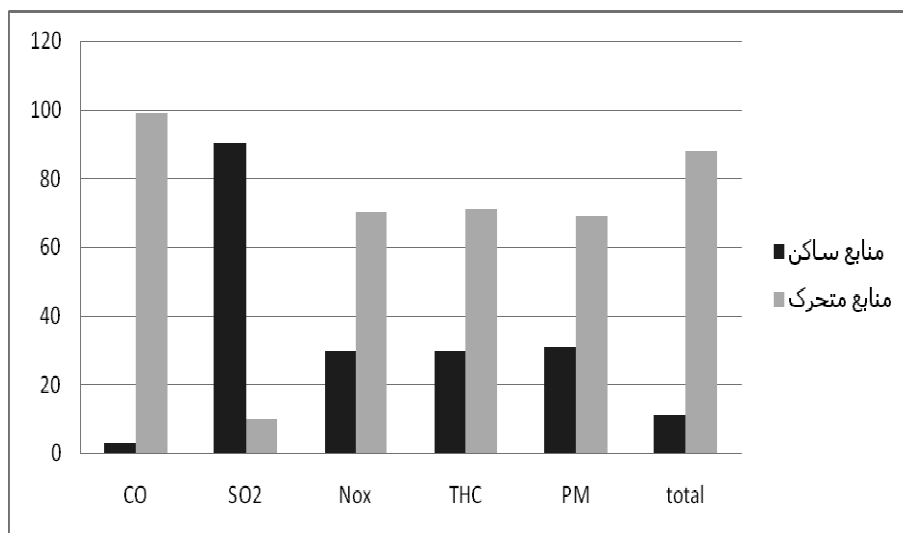
منابع آلودگی هوا از نظر نقطه ای و سطحی در نمودار شماره ۲ نشان داده شده است. (Chermisionoff, 2002)



نمودار ۲- منابع آلودگی هوا از نظر نقطه ای و سطحی

کارشناسان و مسئولین محیط زیست عوامل متعددی را در آلودگی هوای تهران و شهرهای بزرگ کشور مؤثر می‌دانند که مهم‌ترین آنها عبارتند از:

- منابع متحرک آلودگی (انواع وسایل نقلیه موتوری شخصی و عمومی)
 - منابع ساکن آلودگی (کارخانه‌ها و کارگاه‌های صنعتی، نیروگاه‌ها، سامانه‌های گرمایش خانگی و تجاری)
 - عوامل طبیعی (اقلیمی و جغرافیایی)
 - عدم مدیریت صحیح کیفیت هوا
 - عدم هماهنگی لازم بین ارگان‌های مسؤول و سازمان حفاظت محیط زیست. (کشاورزی شیرازی، ۱۳۸۷: ۱۱۲)
- مقایسه منابع ساکن و متحرک آلودگی هوا در تهران در سال ۸۵ نشان می‌دهد که سهم منابع متحرک در ایجاد آلودگی به مراتب بیش از سایر بخش‌هاست. (JICA, 2004)



نمودار ۳- مقایسه سهم منابع ساکن و متحرک در آلودگی هوای تهران (۱۳۸۵)

(مأخذ: جایکا، ۲۰۰۴)

منابع آلوده کننده هوا از نظر مواد قانونی

- ماده ۳ قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا مصوب ۱۳۷۴، منابع آلوده کننده هوا را که تحت مقررات این قانون قرار می‌گیرند به سه دسته طبقه‌بندی می‌کند:
- ۱- کارخانه‌ها و کارگاه‌ها و نیروگاه‌ها
 - ۲- وسایل نقلیه موتوری
 - ۳- منابع تجاری و خانگی و منابع متفرقه (مجموعه قوانین و...: ۱۳۸۷: ۱۳۶۹)

آلودگی هوا ناشی از کارخانه‌ها و کارگاه‌ها و نیروگاه‌ها

اولین قانون در این زمینه بند ۲۰ ماده ۵۵ قانون شهرداری‌هاست که این وظیفه را بر عهده شهرداری دانسته و چنین بیان می‌دارد:

«شهرداری مکلف است از تأسیس کارخانه‌ها، کارگاه‌ها، گاراژهای عمومی و تعمیرگاه‌ها و دکان‌ها و مراکزی که مواد محترقه می‌سازند و تمام مشاغل و کسب‌هایی که ایجاد مزاحمت و سروصدا می‌کنند یا تولید دود و یا عفونت‌ها یا تجمع حشرات و جانوران می‌نماید، جلوگیری کند و در تخریب کوره‌های آجر و گچ که مخالف بهداشت است اقدام نماید و بانظارت و مراقبت در وضع دودکش‌های اماکن و کارخانه‌ها و وسایل نقلیه که کار کردن آنها دود ایجاد می‌کند، از آلوده شدن هوای شهر جلوگیری نماید و هرگونه تأسیسات مذکور که قبل از تصویب این قانون بوجود آمده باشند آنها را تعطیل کند و اگر لازم شود آنها را به خارج از شهر انتقال دهد.» (شمیعی پور، ۱۳۷۹: ۴۲)

البته شمول این قانون فراتر از آلودگی هوا است و موارد «مزاحمت و سر و صدا»، «عفونت و تجمع حشرات و جانوران» و «مخالف بهداشت» را نیز شامل می‌شود.

این ماده قانونی همچنین سه مرحله وظیفه را برای شهرداری‌ها در این زمینه دانسته:

- جلوگیری از تأسیس

- تعطیلی و ممانعت از ادامه

- انتقال به خارج از شهر

اما در قوانین بعدی که در سال‌های بعد تصویب شده، بسیاری از این وظایف از دوش شهرداری برداشته شده است؛

چنانکه در ماده ۱۱ قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست مصوب ۱۳۵۳ آمده است: «سازمان (حفاظت محیط زیست) با توجه به مقررات و ضوابط مندرج در آیین‌نامه‌های مذکور در ماده ۱۰، کارخانه‌ها 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...» (حجتی اشرفی، ۱۳۸۵: ۱۳۴۹)

مشاهده می‌شود که ماده مذکور محدوده آلاینده‌ها را به کارخانه‌ها و کارگاه‌ها منحصر کرده و همچنین وظیفه سازمان را محدود به تعطیلی منبع آلاینده دانسته است که بسیار محدودتر از بند ۲۰ ماده ۵۵ قانون شهرداری هاست.

نکته جالب آن است که ماده ۲۰ این قانون (قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست) بیان کرده:

«سازمان (حفاظت محیط زیست) می‌تواند با تصویب شورای عالی حفاظت محیط زیست قسمتی از وظایف و اختیارات خود را نسبت به اجرای مواد ۱۱ و ۱۲ و ۱۳ این قانون در محدوده شهرها و هریک از مناطق کشور ضمن تعیین حدود بر حسب مورد به شهرداری مربوط یا هر سازمان دولتی ذیربط محول نماید، در این صورت شهرداری‌ها و سازمان‌های مذکور مسئول اجرای آن خواهند بود.» (حجتی اشرفی، ۱۳۸۵: ۱۳۵۱). همچنین آیین‌نامه اجرایی قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست مصوب ۱۳۵۴ در مواد ۱۷ و ۱۸ و ۱۹، محول نمودن اجرای مقررات مواد ۱۱ و ۱۲ و ۱۳ قانون مذکور را به شهرداری‌ها یا هر سازمان دولتی ذیربط، مشروط به موارد ذیل نموده است:

۱- تعیین مناطق مورد نظر

۲- اعلام کتبی به مراجع ذیربط

۳- تفکیک و تعیین وظایف و اختیارات سازمان‌های ذیربط.

بنابراین با توجه به موارد ذکر شده چنین استنباط می‌شود که تا زمان اعلام و تعیین وظایف شهرداری‌ها در خصوص تعطیلی کارخانه‌ها و کارگاه‌های آلاینده، این وظیفه از شهرداری‌ها ساقط می‌گردد و بر عهده سازمان حفاظت محیط زیست خواهد بود. (حیدر زاده، ۱۳۸۲)

همچنین در بند ۴ تصویب‌نامه راجع به انتقال صنایع آلوده کننده و مزاحم محیط زیست تهران مصوب ۱۳۶۹ آمده است: «فعالیت کارگاه‌های صنعتی و تولیدی و صنفی که بر اساس ضوابط مندرج در طرح‌های تفصیلی و اجرایی انتقال آلوده کننده و مزاحم محیط زیست شهر تهران تشخیص داده می‌شوند، ظرف مهلت زمانی که بنا به

پیشنهاد شرکت شهرک‌های صنعتی ایران و تصویب کمیسیون موضوع بند ۱ تعیین می‌شوند به محل‌های انتخاب شده در پلاک‌های مذکور در بند ۳ انتقال می‌یابند. شهرداری تهران، سازمان حفاظت محیط زیست و سایر سازمان‌های ذیربط پس از مهلت مزبور بر اساس مقررات از ادامه فعالیت آنها در مکان‌های فعلی جلوگیری خواهند کرد». در بند ۷ نیز آمده است: «شهرداری تهران، سازمان حفاظت محیط زیست و وزارت بهداشت، موظفند در انتقال و تعطیلی صنایع آلوده کننده و مزاحم محیط زیست شهر تهران و دامداری‌ها و مرغداری‌ها در داخل محدوده شهر تهران با مجریان طرح انتقال همکاری نمایند.» (حجتی/شرعی، ۱۳۸۵: ۱۳۶۱)

با توجه به این قانون، شهرداری تهران به همراه سایر سازمان‌های ذکر شده ذیربط، وظیفه همکاری با مجریان انتقال را در دو مورد دارند:

۱- جلوگیری از ادامه فعالیت صنایع مزاحم محیط زیست و تعطیلی آنها.

۲- انتقال آنها

که تقریباً مشابه همان وظایف ذکر شده در ماده ۵۵ قانون شهرداری‌هاست، با این تفاوت که در اینجا مسئولیت، تنها به عهده شهرداری نیست، بلکه شهرداری با همکاری سایر سازمان‌ها این کار را می‌کند.

ماده ۱۲ و ۱۳ قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا مصوب سال ۱۳۷۴، احداث، توسعه، تغییر محل و محل استقرار و... را در مورد کارخانه‌ها و کارگاه‌های جدید، ترمینال‌ها، پالایشگاه‌ها، فرودگاه‌ها و... منوط به رعایت ضوابط و معیارهای سازمان حفاظت محیط زیست می‌داند. (مجموعه قوانین و... ۱۳۸۷: ۱۳۷۲)

ماده ۱۵ این قانون بیان می‌کند: «سازمان حفاظت محیط زیست کارخانه‌ها و کارگاه‌ها و نیروگاه‌هایی که آلودگی آنها بیش از حد مجاز استانداردهای محیط زیست باشد را مشخص نموده و مراتب را با تعیین نوع و میزان آلودگی به صاحبان و یا مسئولان کارخانه‌ها، کارگاه‌ها و نیروگاه‌ها ابلاغ خواهد کرد تا در مهلت معینی که توسط سازمان و با مشارکت دستگاه‌های ذیربط تعیین می‌شود نسبت به رفع آلودگی یا تعطیلی کار و فعالیت خود تا رفع آلودگی اقدام نمایند.»

تبصره ۱ این ماده (ماده ۱۵) قانونی، وظیفه جلوگیری از فعالیت کارخانه‌ها و کارگاه‌هایی را که از رفع آلودگی سرباز زنند را، بنا به درخواست سازمان حفاظت محیط زیست و دستور مراجع قضایی بر عهده نیروی انتظامی می‌داند و در این زمینه هیچ گونه وظیفه‌ای را متوجه شهرداری نمی‌داند.

ماده ۱۸ این قانون (قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا) نیز انتقال این کارخانه‌ها را که هیچ راهی جز انتقال ندارند، بر عهده سازمان حفاظت محیط زیست با همکاری وزارتخانه‌ها و سایر دستگاه‌های دولتی می‌داند. (مجموعه قوانین و... ۱۳۸۷: ۱۳۷۴)

پس با توجه به این که قانون شهرداری در سال ۱۳۳۴ تصویب شده و قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا مصوب سال ۱۳۷۴ است و همچنین با توجه به اینکه قانون عام مؤخر ناسخ قانون خاص مقدم است، پس برخی از وظایف شهرداری در ماده ۵۵ قانون شهرداری‌ها، بر عهده سازمان حفاظت محیط زیست قرار گرفته و مواردی از بند ۲۰ ماده ۵۵ قانون شهرداری‌ها که با قانون مؤخر در تعارض باشد، منسوخ خواهند شد.

پس می‌توان نتیجه گرفت که:

- ۱- با توجه به آنکه در قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا، به لحاظ محدودیت مکانی قیدی ذکر نشده، پس سازمان حفاظت محیط زیست، در محدوده شهرها و خارج از شهرها، رأساً مسئول است.
 - ۲- چون در این قانون موضوع صرفاً آلودگی هوا می‌باشد، پس مصادیق ماده ۵۵ قانون شهرداری‌ها در مورد آلودگی هوا از شهرداری‌ها ساقط و سایر مصادیق آلودگی همچنان بر عهده شهرداری است.
 - ۳- به جز کارخانه‌ها و کارگاه‌ها در مورد سایر مراکز ایجاد و هر نوع آلودگی در سطح شهر مانند تعمیرگاه‌ها، گاراژها، دامداری‌ها و... نهاد مسئول نظارت، جلوگیری از تأسیس و تعطیلی یا انتقال، صرفاً شهرداری است.
 - ۴- در مورد کارخانه‌ها و کارگاه‌ها نیز، اگر موضوع مربوط به آلودگی هوا باشد، هیچ گونه وظیفه‌ای متوجه شهرداری‌ها نیست و هنگامی که سایر آلودگی‌ها مطرح باشد، در صورتی وظیفه «اعلام و تعطیلی» متوجه شهرداری است که موضوع از طریق سازمان حفاظت محیط زیست به شهرداری ابلاغ گردد.
- با توجه به آنکه در هیچ یک از قوانین به جز قانون شهرداری در زمینه انتقال صنایع آلاینده، چیزی ذکر نشده، پس در زمینه کلیه منابع آلاینده و مراکز مختلف آلودگی و مزاحمت، وظیفه انتقال صنایع و مشاغل کماکان بر عهده شهرداری است.

آلودگی هوا ناشی از وسایل نقلیه موتوری

بطور کلی در قوانین مربوط به وسایل نقلیه موتوری، چندین وظیفه جدید در مبحث آلودگی هوا متوجه شهرداری شده است که بصورت زیر دسته بندی می‌شوند:

- الف- وظایف شهرداری‌ها در رابطه با ایجاد مراکز معاینه فنی
- ب- وظایف شهرداری‌ها در رابطه با نحوه تردد وسایل نقلیه
- ج- وظایف شهرداری‌ها در رابطه با گازسوز نمودن وسایل نقلیه
- د- وظایف شهرداری‌ها در رابطه با افزایش و نوسازی ناوگان

الف- وظایف شهرداری‌ها در رابطه با ایجاد مراکز معاینه فنی

در این رابطه در ماده ۵ قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا مصوب ۱۳۷۴ آمده است: «هر وسیله نقلیه موتوری که به کار گرفته می‌شود باید دارای گواهینامه مخصوص مبنی بر رعایت حدمجاز خروجی آلوده کننده‌های هوا باشد. دارندگان وسیله نقلیه موتوری مکلفند همه ساله وسایل نقلیه خود را در مراکز مورد تأیید سازمان حفاظت محیط زیست که توسط شهرداری‌ها ایجاد می‌گردد تحت آزمایش و معاینه قرار داده و گواهینامه مبنی بر رعایت حد مجاز آلودگی را دریافت نمایند. در غیر این صورت از تردد وسایل نقلیه فاقد گواهینامه مذکور به ترتیبی که در آیین نامه اجرایی این قانون تعیین می‌شود جلوگیری خواهد شد.» (مجموعه قوانین و... ۱۳۸۷: ۱۳۶۹)

همچنین در بند ۱ تصویب نامه راجع به برنامه کاهش آلودگی هوای شهر تهران مصوب ۱۳۷۸ هیأت وزیران چنین آمده است: «به منظور کاهش آلاینده‌های هوا صرفه جویی در سوخت و افزایش ایمنی، شهرداری تهران مکلف است شش مرکز مکانیزه معاینه فنی و خطوط مربوط به معاینه فنی خودروهای سنگین سبک و موتورسیکلت‌ها را در سال ۷۹ احداث کند.»

در بند ۵ آن نیز آمده است: برای کاهش بخشی از آلاینده‌های هوا، شهرداری تهران موظف است موارد زیر را حداکثر در پنج سال به اجرا درآورد:

- ۱- تعویض کاربراتور خودروهای پیکان زیر ۱۰ سال با کاربراتورهای افشانه‌ای.
- ۲- استفاده از کاتالیزور در تاکسی‌های گازسوز و تک سوخته کردن آنها با گاز مایع
- ۳- تجهیز موتور سیکلت‌ها و موتورهای گازی به کاتالیزور. (مجموعه قوانین و... ۱۳۸۷: ۱۵۳)

ب- وظایف شهرداری‌ها در رابطه با نحوه تردد وسایل نقلیه

ماده ۶ قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا مصوب ۱۳۷۴ وظیفه شهرداری‌ها را در زمینه تردد وسایل نقلیه موتوری در همکاری با نیروی انتظامی و سایر سازمان‌ها شامل: طراحی و ساماندهی نحوه تردد وسایل نقلیه موتوری طوری که ضمن کاهش آلودگی هوا، جوابگوی سفرهای روزانه شهری باشد؛ می‌داند.

ماده ۷ این قانون نیز بیان می‌کند: «در مواقع اضطراری که به علت کیفیت خاص جوئی آلودگی هوای شهرها به حدی برسد که به تشخیص وزارت بهداشت سلامت انسان و محیط زیست را شدیداً به مخاطره بیندازد سازمان حفاظت محیط زیست با همکاری وزارت کشور (شهرداری‌ها و نیروی انتظامی) ممنوعیت یا محدودیت‌های موقت زمانی، مکانی و نوعی را برای منابع آلوده کننده برقرار نموده و مراتب را بلافاصله از طریق رسانه‌های همگانی به اطلاع عموم خواهد رسانید.» (مجموعه قوانین و... ۱۳۸۷: ۱۳۷۱).

با توجه به این ماده وظایفی که بصورت مشترک برعهده سازمان حفاظت محیط زیست و شهرداری‌ها و نیروی انتظامی قرار داده شده شامل موارد ذیل می‌باشد:

- ۱- محدودیت‌های موقت مکانی، زمانی و نوعی برای منابع آلوده کننده،
- ۲- اطلاع رسانی همگانی

دستورالعمل اجرایی وضعیت اضطراری آلودگی هوا موضوع ماده ۷ قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا مصوب ۱۳۷۷، اقدامات در وضعیت هشدار را برای شهرداری‌ها در زمینه تردد وسایل نقلیه شامل:

انعکاس اخبار ترافیکی از طریق مراکز کنترل ترافیک و همکاری با صدا و سیما و انتشار آگهی برای اطلاع همگان از محدوده و ساعات ممنوعه تردد می‌داند. اقدامات در وضعیت اضطراری را برای شهرداری‌ها در این زمینه شامل: عدم صدور مجوز روزانه ورود به محدوده می‌داند. (مجموعه قوانین و... ۱۳۸۷: ۱۲۴)

در بند ۱، تعیین مواردی به منظور کاهش آلودگی هوای تهران مصوب ۱۳۷۷ بیان می‌دارد: سازمان حفاظت محیط زیست با همکاری نیروی انتظامی و شهرداری تهران برنامه زمان‌بندی جلوگیری از تردد وسایل نقلیه موتوری فاقد

برگ معاینه فنی (موضوع ماده ۵ قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا) وسایل نقلیه دود زا را ظرف مدت سه ماه تهیه نموده و نیروی انتظامی طبق برنامه فوق از تردد اینگونه خودروها جلوگیری به عمل آورد. (مجموعه قوانین و... ۱۳۸۷: ۱۸۵)

همچنین تصویب نامه راجع به برنامه کاهش آلودگی هوای شهر تهران مصوب ۱۳۷۸ در بند ۳ و ۴ شهرداری تهران را ملزم به نصب تعداد کافی پارکومتر به ویژه در نقاط مرکزی شهر و نصب چراغ‌های هوشمند همراه با سیستم کنترل مرکزی در سال ۷۹ کرده است. (همان: ۱۵۳)

ج- وظایف شهرداری‌ها در رابطه با گازسوز نمودن وسایل نقلیه

در این زمینه اولین قانون مربوط به مصوبه شماره ۱۳۸ در خصوص جلوگیری از آلودگی هوا مصوب ۱۳۷۳ شورای عالی حفاظت محیط زیست است که در بند دوم آن آمده است: از تاریخ لازم الاجرا شدن این مصوبه کلیه دارندگان تاکسی و وانت بار نمره عمومی در تهران ملزم هستند طبق برنامه زمانبندی، وسایل نقلیه خود را به سیستم گازسوز مجهز نمایند.

تبصره ۴ این بند، شهرداری تهران را به عنوان هماهنگ کننده انجام این فعالیت تعیین کرده است. تبصره ۵ نیز شهرداری تهران را موظف کرده تا طرحی درمورد گازسوز کردن اتوبوس‌ها و مینی‌بوس‌های شهری تهران تهیه و به شورای عالی حفاظت محیط زیست ارائه نماید. (ساعد و تیلا، ۱۳۸۷: ۱۱۷).

همچنین در ماده ۱۲ آیین نامه اجرایی تبصره ماده ۶ قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا مصوب ۱۳۷۶ هیأت وزیران آمده است: «شهرداری‌های کشور در شهرهای بزرگ مکلف هستند حتی‌الامکان وسایل نقلیه عمومی با سوخت حداقل ترکیبات آلاینده از قبیل اتوبوس گازسوز، مترو قطار شهری و غیر اینها یا با سوخت بنزین بدون سرب را در شبکه حمل و نقل شهری به کار گیرند و جهت تشویق مردم به استفاده بیشتر از وسایل نقلیه عمومی راهکارهای مناسبی را از جمله تنظیم برنامه زمانبندی حرکت وسایل نقلیه عمومی در خطوط و شبکه حمل و نقل شهری به مورد اجرا گذارند.»

ماده ۱۱ آیین نامه اجرایی تبصره ماده ۶ قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا مصوب ۱۳۷۶ هیأت وزیران و مشابه آن در ماده ۱۰ آیین نامه اجرایی تبصره ماده ۶ قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا مصوب ۸۱ هیأت وزیران، به منظور کاهش آلودگی هوا در تهران و شهرهای بزرگ، دستگاه‌های اجرایی، شهرداری‌ها، نیروهای نظامی و انتظامی را موظف کرده تا نسبت به گاز سوز نمودن تدریجی وسایل نقلیه تحت اختیار خود بر اساس زمانبندی مشخص اقدام نمایند.

تبصره ۳ ماده ۶ قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا مصوب ۱۳۷۶، وزارتخانه‌های نفت، صنایع و شهرداری تهران را ملزم کرده برابر برنامه زمانبندی شده با به کارگیری تمامی امکانات و منابع موجود نسبت به گازسوز یا دوگانه سوز کردن وسایل نقلیه موتوری تمامی متقاضیان اقدام نمایند. (مجموعه قوانین و... ۱۳۸۷: ۱۳۸۲).

در نهایت، تصویب نامه راجع به ممنوعیت تولید و ورود مینی‌بوس‌ها و اتوبوس‌های دیزلی فاقد استاندارد مصوب ۱۳۷۸ هیأت وزیران نیز در ماده ۳ چنین بیان می‌کند: «به منظور گازسوز کردن مینی‌بوس‌های تحت پوشش

شرکت واحد اتوبوسرانی تهران و حومه سازمان برنامه و بودجه وزارت امور اقتصادی و دارایی و بانک مرکزی به استناد تبصره‌های ۱ و ۴ ماده ۱۱ آیین نامه اجرایی تبصره ماده ۶ قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا مصوب ۱۳۷۶ تسهیلات و اعتبارات لازم را بصورت اعطای وام و تسهیلات بانکی با سود متضمن نرخ ترجیحی با معرفی شهرداری‌ها در اختیار مالکان مینی‌بوس‌های موضوع این ماده قرار خواهند داد. ماده ۴ نیز بیان می‌کند که «شرکت واحد اتوبوسرانی تهران و حومه به تناسب تأمین اعتبار موضوع ماده ۳ مکلف است مینی‌بوس‌های تحت پوشش خود را به گازسوز تبدیل نماید.» (مجموعه قوانین و... ۱۳۸۷: ۱۵۲)

اما بند ۲ تصویب نامه راجع به برنامه کاهش آلودگی هوای شهر تهران مصوب ۱۳۷۸ هیأت وزیران بیان می‌کند: «منابع مالی برای گاز سوز کردن اتوبوس‌های شرکت واحد اتوبوسرانی تهران از طریق وزارت نفت تأمین می‌شود.» (مجموعه قوانین و... ۱۳۸۷: ۱۵۳)

د- وظایف شهرداری‌ها در رابطه با افزایش و نوسازی ناوگان

در این زمینه ماده ۸ آیین نامه اجرایی تبصره ماده ۶ قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا مصوب ۱۳۸۱ و ماده ۹ آیین نامه اجرایی تبصره ماده ۶ قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا مصوب ۱۳۷۶ بدین صورت بیان می‌دارند: «به منظور افزایش ظرفیت ناوگان حمل و نقل داخل شهری دولت سالانه تسهیلات مناسب را در اختیار وزارت کشور (شرکت‌ها و سازمان‌های اتوبوسرانی و حمل و نقل ریلی شهری) قرار می‌دهد تا با استفاده از آن تسهیلات به ظرفیت موجود ناوگان اضافه شود.

شهرداری‌های کشور مکلف هستند تا رسیدن به ظرفیت مطلوب سالانه حداقل ده درصد به مجموع ظرفیت ناوگان خود اضافه نمایند.» (ساعد و تیلا، ۱۳۸۷: ۲۴۸).

همچنین ماده ۲ تصویب نامه راجع به ممنوعیت تولید و ورود مینی‌بوس‌ها و اتوبوس‌های دیزلی فاقد استاندارد مصوب ۱۳۷۸، شماره‌گذاری اتوبوس‌های شهری مصرف کننده گازوئیل را از تاریخ ۸۲/۱/۱ در شهر تهران ممنوع دانسته و شماره‌گذاری مینی‌بوس‌های شهری گازوئیل سوز را (که از تاریخ ۸۰/۱/۱ ممنوع بود) همچنان ممنوع می‌داند. تبصره ۱ این ماده شهرداری تهران را موظف کرده تا از محل اعتبارات خود تعداد پانصد دستگاه اتوبوس دیزلی علاوه بر سهمیه اتوبوس گاز طبیعی سوز در سال ۸۲ شماره گذاری و به ناوگان حمل و نقل همگانی اضافه نماید. استانداردهای زیست محیطی خودروهای یاد شده با توافق وزارت صنایع و معادن به تأیید سازمان حفاظت محیط زیست می‌رسد. (مجموعه قوانین و... ۱۳۸۷: ۱۵۱)

با توجه به قوانین ذکر شده در این قسمت در رابطه با وظایف شهرداری در زمینه وسایل نقلیه که به ۴ دسته وظایف تقسیم شد، می‌توان در هر قسمت بدین صورت شرح وظایف شهرداری را ذکر کرد:

در زمینه ایجاد مراکز معاینه فنی

- ایجاد مراکز معاینه فنی

- معاینه اتومبیل‌ها و صدور گواهینامه رعایت حد مجاز آلوده‌کننده‌ها که مجوز تردد آنهاست

- تعویض کاربراتورها و ایجاد کاتالیزور در تاکسی‌ها و وانت بارها

در زمینه تردد وسایل نقلیه

- طراحی و ساماندهی نحوه تردد وسایل نقلیه طوری که ضمن کاهش آلودگی، جوابگوی سفرهای روزانه شهری باشد

- ایجاد محدودیت‌های موقت مکانی، زمانی و نوعی در مواقع اضطراری آلودگی هوا و اطلاع رسانی همگانی آن

- جلوگیری از فعالیت‌هایی که در معابر موجب افزایش آلودگی هوا می‌گردد

- عدم صدور مجوز روزانه ورود به محدوده در مواقع اضطراری

- جلوگیری از تردد وسایل نقلیه فاقد برگ معاینه فنی

- نصب پارکومتر و چراغ‌های هوشمند در محدوده مرکزی شهرها و تقاطع‌های مهم

البته بیشتر موارد ذکر شده با همکاری نیروی انتظامی صورت می‌گیرد و قانون نیز واژه «همکاری» را برای شهرداری و نیروی انتظامی ذکر کرده است.

در زمینه گاز سوز کردن نمودن وسایل نقلیه

- هماهنگی در زمینه گاز سوز نمودن تاکسی‌ها و وانت بارها در تهران

- به کارگیری وسایل نقلیه عمومی با حداقل آلاینده‌گی در شبکه حمل و نقل عمومی

- تشویق مردم به استفاده بیشتر از وسایل نقلیه عمومی

- گازسوز نمودن تدریجی وسایل نقلیه تحت اختیار خود

- به کارگیری تمامی امکانات و منابع برای گاز سوز و دوگانه سوز کردن وسایل نقلیه متقاضیان

- معرفی مالکان مینی‌بوس‌ها برای گرفتن تسهیلات برای گاز سوز کردن وسیله نقلیه‌شان

در زمینه نوسازی و افزایش ناوگان

- افزایش سالانه ۱۰ درصد به مجموع ظرفیت ناوگان تا رسیدن به وضع مطلوب

- شماره گذاری ۵۰۰ دستگاه اتوبوس دیزلی طبق معیارهای سازمان محیط زیست

آلودگی هوا ناشی از منابع تجاری، خانگی و منابع متفرقه

این منابع به عنوان سومین نوع منابع آلوده‌کننده هوای شهرها هستند. این بخش از منابع آلوده‌کننده با وجود

گستره فراوانشان در سطح شهرها، کمترین برخوردهای قانونی با متخلفین آنها در قوانین در نظر گرفته شده است و

همچنین از بین دو نوع دیگر منابع آلاینده، در این نوع، بیشترین شکاف قانونی بوده و متولی خاصی ندارد.

با بررسی ماده ۵۵ قانون شهرداری‌ها استنباط می‌شود که شمول این قانون، منابع خانگی را در نظر نمی‌گیرد. در بین قوانین مصوب در این زمینه، شاید قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا مصوب ۱۳۷۴، بیشترین صحبت را در زمینه منابع تجاری و خانگی آلودگی هوا داشته است. در این قانون فصل چهارم به این بخش اختصاص یافته است. آیین نامه اجرایی این قانون نیز در این زمینه بحث کرده است.

ماده ۲۲ قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا بیان می‌کند: «پخش 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 حفاظت محیط زیست مشخص و طبقه بندی می‌گردد و حد مجاز موضوع این ماده به وسیله سازمان حفاظت محیط زیست تهیه و به تصویب هیأت وزیران می‌رسد.»

ماده ۲۳ این قانون نیز بیان می‌کند: «کلیه منابع آلوده کننده از قبیل حمام‌ها، نانوایی‌ها، هتل‌ها، رستوران‌ها و غیره مکلفند ضمن اتخاذ تدابیر لازم جهت جلوگیری از انتشار دوده و سایر موارد آلوده کننده در هوای آزاد از سوخت مناسب ترجیحاً گاز شهری که موجب کاهش آلودگی هوا می‌شود استفاده نمایند.» (مجموعه قوانین و...: ۱۳۷۵: ۱۳۷۵)

این ماده همچنین وزارت نفت را موظف به اولویت قرار دادن تأمین سوخت مناسب و گازرسانی منابع تجاری و واحدهای خدمات عمومی در برنامه‌ریزی سوخت رسانی شهرهای بزرگ می‌داند.

ماده ۸ آیین نامه نحوه جلوگیری از آلودگی هوا آمده است: «سازمان پس از شناسایی و طبقه بندی 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 یا 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 مراکز موضوع ماده ۲۳ قانون بر عهده سازمان حفاظت محیط زیست گذاشته شده است. (حیدر زاده، ۱۳۸۲: ۷۳)

با توجه به قوانین ذکر شده در این زمینه می‌توان به ایراداتی که سبب عدم مدیریت صحیح آلودگی در این منابع می‌شود به صورت زیر اشاره کرد:

۱- در وضع این قوانین مسأله مدیریت واحد شهری در نظر گرفته نشده است، زیرا مسأله منابع خانگی و تجاری آلوده کننده هوا را بر عهده سازمان حفاظت محیط زیست گذاشته‌اند و شهرداری در این میان به عنوان مدیر اصلی شهر، مسؤولیت و وظیفه صریح و مشخص ندارد.

۲- مسأله اجرایی و عملی بودن این قوانین در نظر گرفته نشده است، زیرا با توجه به این قوانین می‌توان استنباط کرد سازمان حفاظت محیط زیست باید تک تک مراکز تجاری و خانه‌ها را تحت نظر داشته باشد و در صورت شناسایی منابع آلوده کننده، آن را به صاحبان آنها اطلاع دهد. (حیدر زاده، ۱۳۸۲: ۷۳).

۳- مدیریت محلی در این قوانین در نظر گرفته نشده است. زیرا سپردن وظیفه بررسی منابع آلوده کننده خانگی و تجاری که یک کار محلی است به سازمان حفاظت محیط زیست، که بیشتر به امور ملی و منطقه‌ای مشغول است، به جای شهرداری که مجری امور محلی هست، عملاً در نظر نگرفتن مدیریت محلی است.

۴- مجازات صریح و مشخصی برای متخلفین و کسانی که از قوانین سرپیچی می‌کنند در نظر گرفته نشده است.

۵- به نظر می‌رسد تنها کاربرد مواد قانونی ذکر شده، در زمینه دسته‌بندی (و نه شناسایی) منابع تجاری (و نه خانگی)، تعیین حدود مجاز آلودگی هوا می‌باشد.

به نظر می‌رسد شهرداری‌ها با ملاک عمل قرار دادن ماده ۵۵ و داشتن استانداردهای آلودگی هوای مصوب، کماکان در بخش مشاغل مزاحم، بیشترین و مهم‌ترین وظیفه اجرایی را در سطح شهرها دارا خواهند بود که همان جلوگیری از ایجاد، اختار به رفع آلودگی، تعطیلی، تخریب و انتقال مشاغل آلاینده هوا تلقی می‌گردد. (همان: ۷۴).

نتیجه‌گیری

گسترش و پیچیدگی مسائل شهری سبب شده برای حل مشکلات و پاسخ به درخواست‌های موجود در عرصه‌های زندگی جمعی وجود مدیریت شهری ضروری بنماید.

صرف نظر از اینکه مدیریت شهری براساس چه دیدگاهی ساماندهی شده باشد، در اغلب کشورهای جهان و از جمله در ایران شهرداری مسئولیت مدیریت شهری را برعهده دارد. طبق مواد قانونی در زمینه مدیریت آلودگی هوا سه نوع منبع آلوده کننده هوا مشخص شده‌اند: کارخانه‌ها و کارگاه‌ها و نیروگاه‌ها، وسایل نقلیه موتوری و منابع تجاری و خانگی و منابع متفرقه.

در زمینه مدیریت آلودگی هوا که مرتبط با این منابع می‌باشد، حوزه وظایف و اختیارات شهرداری‌ها بصورت زیر می‌باشد:

کارخانه‌ها و کارگاه‌ها و نیروگاه‌ها

در این زمینه اولین بار بند ۲۰ ماده ۵۵ قانون شهرداری‌ها این وظیفه را بر عهده شهرداری می‌گذارد. اما در قوانین بعدی که در سالهای بعد تصویب شده، بسیاری از این وظایف از دوش شهرداری برداشته شده است. چنانکه با توجه به قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست (۱۳۵۳) تا زمان اعلام و تعیین وظایف به شهرداری‌ها در خصوص تعطیلی کارخانه‌ها و کارگاه‌های آلاینده، این وظیفه از شهرداری‌ها ساقط و بر عهده سازمان حفاظت محیط زیست خواهد بود. همچنین با توجه به تصویب نامه انتقال صنایع آلوده کننده و مزاحم محیط زیست تهران (۱۳۶۹) شهرداری تهران وظیفه همکاری با مجریان انتقال را دارد.

همچنین قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا (۱۳۷۴) با تفویض تمام اختیارات در زمینه احداث، توسعه، تغییر محل در مورد صنایع و کارخانه‌های جدید و همچنین کارگاه‌های آلاینده بسیاری از مواد قانونی قانون شهرداری‌ها در این زمینه که بر عهده شهرداری‌ها بود را منسوخ می‌کند. زیرا قانون عام مؤخر ناسخ قانون خاص مقدم است.

وسایل نقلیه موتوری

شاید بتوان گفت بیشترین وظیفه شهرداری در زمینه مدیریت آلودگی هوا مربوط به وسایل نقلیه موتوری باشد. در این زمینه قوانین مربوطه را می توان بصورت زیر دسته بندی کرد:

ایجاد مراکز معاینه فنی: در این زمینه قانونگذار شهرداریها را مکلف کرده تا با تأیید سازمان حفاظت محیط زیست مراکز معاینه فنی ایجاد نموده و همه ساله برای وسایل نقلیه موتوری می داند گواهینامه رعایت حد مجاز آلودگی صادر نمایند.

نحوه تردد وسایل نقلیه: در این زمینه قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا (۱۳۷۴) وظیفه شهرداریها را همکاری با نیروی انتظامی و سایر سازمانها در طراحی و ساماندهی نحوه تردد وسایل نقلیه موتوری می داند که ضمن کاهش آلودگی هوا، جابجایی سفرهای روزانه شهری باشد.

همچنین این قانون وظیفه شهرداریها را در مواقع اضطراری آلودگی هوای شهرها، همکاری با سازمان حفاظت محیط زیست و نیروی انتظامی در ایجاد محدودیت های زمانی، مکانی و نوعی برای منابع آلاینده و اطلاع رسانی همگانی می داند. در وضعیت هشدار نیز وظیفه شهرداریها را انعکاس اخبار ترافیکی و همکاری با صدا و سیما و انتشار آگهی برای اطلاع همگان از محدوده و ساعات ممنوعه تردد و در وضعیت اضطراری عدم صدور مجوز روزانه ورود به محدوده می داند.

گازسوز نمودن وسایل نقلیه: در این زمینه قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا (۱۳۷۴) شهرداریهای شهرهای بزرگ کشور را مکلف کرده وسایل نقلیه عمومی با سوخت حداقل ترکیبات آلاینده را در شبکه حمل و نقل شهری به کار گیرند و جهت تشویق مردم به استفاده بیشتر از وسایل نقلیه عمومی راهکارهای مناسبی به اجرا گذارند. این قانون همچنین وزارتخانه های نفت، صنایع و شهرداریها را ملزم کرده با به کارگیری تمامی امکانات و منابع موجود نسبت به گازسوز یا دوگانه سوز کردن وسایل نقلیه موتوری تمامی متقاضیان اقدام نمایند. همچنین شهرداریها را مکلف کرده تا نسبت به گازسوز کردن ناوگان مینی بوس و اتوبوس خود از طریق منابع مالی وزارت نفت اقدام نمایند.

افزایش و نوسازی ناوگان: در این زمینه آیین نامه اجرایی تبصره ماده ۶ (۱۳۷۶ و ۱۳۸۱) قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا، دولت را مکلف می کند سالانه تسهیلات مناسب در اختیار شرکت های اتوبوسرانی و ریلی شهری قرار دهد تا به ظرفیت ناوگان اضافه کنند. شهرداریها نیز مکلفند تا رسیدن به ظرفیت مطلوب سالانه حداقل ده درصد به مجموع ظرفیت ناوگان خود اضافه نمایند.

منابع تجاری، خانگی و منابع متفرقه

در این بخش از منابع آلوده کننده، کمترین برخوردهای قانونی صورت گرفته و این بخش با وجود گستره فراوان در سطح شهرها، دارای بیشترین شکاف قانونی نیز می باشد و متولی خاصی ندارد.

قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا (۱۳۷۴) پخش و انتشار هر نوع مواد آلاینده هوا بیش از حد مجاز از منابع تجاری، خانگی و متفرقه در هوای آزاد را ممنوع دانسته و طبقه‌بندی و تعیین حد مجاز و شناسایی منابع آلاینده و برخورد با آنها را توسط سازمان حفاظت محیط زیست می‌داند.

با نظری اجمالی می‌توان متوجه شد که با وجود قرار داشتن این منابع در محدوده خدماتی مدیریت شهری، هیچ‌گونه نقشی برای آن در نظر گرفته نشده است.

با توجه به اینکه حیطه اختیارات سازمان ملی می‌باشد، بنابراین بهتر آن بود که این وظیفه به مدیریت شهری و شهرداری‌ها که مدیریت محلی دارند واگذار می‌شود. اما به نظر می‌رسد شهرداری‌ها با ملاک عمل قرار دادن ماده ۵۵ و داشتن استانداردهای آلودگی هوای مصوب، کماکان در بخش مشاغل مزاحم، بیشترین و مهم‌ترین وظیفه اجرایی را در سطح شهرها دارا می‌باشند که همان جلوگیری از ایجاد، اختطار به رفع آلودگی، تعطیلی، تخریب و انتقال مشاغل آلاینده هوا تلقی می‌گردد.

بر مبنای آنچه تا کنون ذکر گردید، ملاحظه می‌شود که در کشور ما مدیریت آلودگی هوا 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. شهرداری‌ها به عنوان بزرگ‌ترین نهاد عمومی غیر دولتی می‌توانند مسئولیت و نقش عمده‌ای را در مدیریت محیط زیست شهری و بالخصوص آلودگی هوا ایفا کنند. (حیدر زاده، ۱۳۸۲: ۷۶).

ایراداتی که در زمینه مدیریت آلودگی هوا وجود دارند را می‌توان بدین شکل دسته بندی کرد:

- عدم توجه به مدیریت محلی و ندادن نقش بارز به مدیران محلی
 - چندگانگی قوانین و نهادها در این زمینه
 - نداشتن متولی خاص، بویژه متولی محلی مثل شهرداری
 - ورود سازمان‌ها و نهادهای دولتی یا وابسته به دولت در امور اجرایی در سطح محلی.
 - عدم توجه به مشارکت محلی و مردمی در زمینه کاهش آلودگی هوا.
- با توجه به این موارد می‌توان پیشنهادهایی را در این زمینه بصورت ذیل ارائه داد:
- تقویت شوراها و شهرداری‌ها در نظارت و مدیریت اجرایی در سطح محلی در قالب سیاست‌های کلان.
 - اصلاح قوانین و مقررات در این زمینه و شناسایی و تعیین وظایف و مسئولیت‌های قابل انتقال به شهرداری‌ها
 - عدم ورود نهادها و سازمان‌های دولتی به مسائل اجرایی و حفظ جایگاه سیاستگذاری و نظارت کلان آنها.
 - به کارگیری پتانسیل بخش خصوصی و نیمه خصوصی و مشارکت مردم در مرحله اجرا.

منابع و مأخذ

- ۱- اداره کل تدوین و تنقیح قوانین و مقررات؛ مجموعه قوانین و مقررات حفاظت محیط زیست، شکار و صید؛ تهران؛ انتشارات معاونت پژوهش، تدوین و تنقیح قوانین و مقررات؛ ۱۳۸۷
- ۲- باری، نرمن (۱۳۸۴)، درک قانون، سیدجواد طاهایی
- ۳- بخشی، حمید، (۱۳۸۹)، تحلیل اثربخشی مدیریت شهری در توسعه گردشگری کلانشهر تهران، رساله دکتری جغرافیا و برنامه ریزی شهری دانشگاه آزاد اسلامی.
- ۴- حجتی اشرفی، غلامرضا؛ مجموعه کامل قوانین و مقررات محشای شهرداری و شوراهای اسلامی با آخرین اصلاحات و الحاقات؛ تهران؛ نشر گنج دانش؛ ۱۳۸۵
- ۵- حیدرزاده، نیما؛ جایگاه قانونی شهرداری‌ها در مدیریت محیط زیست شهری؛ فصلنامه مدیریت شهری شماره ۱۳؛ بهار ۱۳۸۲
- ۶- ساعد، نادر؛ تیلا، پروانه؛ مجموعه قوانین و مقررات حفاظت از محیط زیست ایران؛ تهران؛ انتشارات خرسندی؛ ۱۳۸۷
- ۷- سعیدنیا، احمد (۱۳۸۲)، مدیریت شهری، کتاب سبز شهرداری، جلد یازدهم، چاپ دوم، تهران انتشارات سازمان شهرداری های کشور
- ۸- سعیدی رضوانی، نوید (۱۳۷۸)، کنکاشی در مفهوم شهرداری، ماهنامه شهرداری‌ها، دوره جدید، سال اول، ش ۱.
- ۹- شاپیرچیمما، چی (۱۳۸۹)، مدیریت شهر، خط‌مشی و نوآوری در کشورهای در حال توسعه، ترجمه پرویز زاهدی، شرکت پردازش و برنامه‌ریزی شهری.
- ۱۰- شفیعی‌پور، صادق؛ قانون شهرداری، انتشارات مجد، ۱۳۷۹
- ۱۱- صرافی، مظفر و دیگران (۱۳۷۹)، مفهوم، مبانی و چالش‌های مدیریت شهری، فصلنامه مدیریت شهر.
- ۱۲- صرافی، مظفر، عبداللهی، مجید (۱۳۸۷)، تحلیل مفهوم شهروندی و ارزیابی جایگاه آن در قوانین، مقررات و مدیریت شهری کشور، پژوهش‌های جغرافیایی، شماره ۶۳، بهار ۱۳۸۷، صص ۱۱۵-۱۳۴.
- ۱۳- عبداللهی، مجید، اکبری، غضنفر (۱۳۸۱)، مجموعه قوانین و مقررات ده و دهیاری، انتشارات قلمستان، چاپ اول، تهران.
- ۱۴- کشاورزی شیرازی، هما؛ آلودگی‌های محیط شهری با تأکید بر آلودگی هوا، کتاب مقالات توسعه پایدار شهری؛ تهران؛ انتشارات دانشگاه تهران؛ ۱۳۸۷
- ۱۵- نظریان، اصغر، ضیائیان فیروزآبادی، پرویز، جنگی، علی اکبر، (۱۳۸۶) بررسی نقش مکان و مورفولوژی در کیفیت هوای شهر تهران با استفاده از GIS و داده‌های ماهواره‌ای (RS)، پژوهش‌های جغرافیایی شماره ۶۱، زمستان ۱۳۸۶، صص ۱۷-۳۰.
- ۱۶- هاشمی، فضل الله (۱۳۷۱)، مشارکت شهروندان در طرح ریزی شهری و منطقه‌ای، نشریه آبادی، شماره ۸.
- ۱۷- یاور، احمدرضا؛ جایگاه اکولوژی و محیط زیست در توسعه پایدار مناطق شهری؛ کتاب مقالات توسعه پایدار شهری؛ تهران؛ انتشارات دانشگاه تهران؛ ۱۳۸۷

18- Chermisionoff, 2002, handbook of air pollution prevention and control, an important of Elsevier science.

19- JICA and DOE, 2004, Strengthening and improvement of air pollution management in Tehran.