

اقتصادی سازی ابزارهای مقابله با آثار جانبی در قانون مدیریت پسماندها

آیت مولائی^۱

استادیار گروه حقوق دانشگاه بوعلی سینا،
همدان، ایران

تاریخ پذیرش ۱۳۹۶/۴/۳

تاریخ دریافت ۱۳۹۵/۸/۱۳

چکیده

هر چند مفهوم «آثار جانبی» ماهیتاً در بستر مباحث اقتصادی قرار می‌گیرد، اما مناسبت اصلی آن در رشته حقوق، بدان سبب است که این مقوله با مفاهیم «مالکیت و مسئولیت» اشخاص، پیوند می‌خورد و مفهوم «هزینه‌های جانبی» از مصادیق بارز مسئولیت اشخاص است که لازم است برای اقتصادی‌سازی ابزارهای مقابله با آن تمهیداتی اندیشید. مقاله حاضر از روش توصیفی-تحلیلی پیروی می‌کند. نتایج تحقیق نشانگر آن است: هر چند قانون مذکور، مهم‌ترین اقدام از طرف قانون‌گذار در خصوص شناسایی آثار جانبی منفی در نظام حقوقی ایران است، اما باید گفت که اولاً در این قانون، مفهوم مسئولیت بر مبنای مسئولیت مبتنی بر تقصیر تعبیر گردیده و در نتیجه متضررین از آثار جانبی منفی تکلیف شاق و گاه ناممکنی جهت اثبات «سببیت» خواهند داشت. ثانیاً قانون‌گذار می‌بایست با فهم واقعیات جدید زندگی اجتماعی، تمهیداتی برای اقتصادی‌سازی ابزارها و به کارگیری ابزارهای جدید مقابله با هزینه‌های جانبی می‌اندیشید. ثالثاً شایسته بود قانون‌گذار با استفاده از شاه‌کلید «بازیافت»، برای تبدیل پسماند از «زباله» به «کالای اقتصادی» از ابزارهای متناسبی استفاده کند.

کلیدواژه‌ها: آثار جانبی، اقتصادی سازی، مسئولیت، قانون مدیریت پسماندها و ابزارهای مقررات
گذار.

طبقه‌بندی JEL: K13 and K19

مقدمه

امروزه به میزانی که روابط اجتماعی بشر به سمت گسترش و تحرک قدم گذاشته است به همان میزان نیز ترسیم دقیق مرزهای چنین روابطی از حیث گستره «حق» و «تکلیف» متقابل در حال پیچیدگی بوده است. برای نمونه کارخانه‌های متعددی در سطح شهرها دایر گردیده و ظاهراً آن‌ها در چارچوب قوانین و مقررات کشور به فعالیت می‌پردازند، اما عده‌ای از شهروندان از عملکرد آن‌ها احساس نارضایتی نموده و از پیامد اقدامات آن‌ها راضی نیستند و هرگاه هم در این خصوص نزد مقامات صلاحیت‌دار شکایتی می‌برند، به نتیجه رضایت بخشی نمی‌رسند؛ و این نکته می‌تواند یکی از دلایل عدم تحول یا رکود نظام حقوقی آن کشور به شمار آید. امروزه واقعیت «هزینه‌های جانبی»^۱ در زندگی اجتماعی بشر چنان حقیقت غیرقابل انکاری پیدا نموده که انکار آن عقلاً و منطقاً قابل پذیرش نیست و فرض اصلی تحقیق پیش رو این است که مقوله آثار جانبی در ابعاد مثبت و منفی‌اش، یک واقعیت فرامسلکی و فرایدئولوژیکی بوده که به موازات بسط و پیچیدگی نظام اقتصادی، در کلیت خودش، در حال گسترش و پیچیدگی بوده است؛ یعنی در کلیه جوامع به نسبت رشد، توسعه و پیچیدگی نظام اقتصادی‌اش، مقوله آثار جانبی نیز بسط و پیچیده‌تر گردیده است. گرچه نمی‌توان نقش ایدئولوژی انتخابی را در پررنگی یا کمرنگی پیامدهای منفی اقدامات، بی‌تأثیر دانست. از قیل چنین هزینه‌هایی، اشخاص خساراتی را به همدیگر وارد نموده اما عموماً منشأ و مقصر اصلی معرفی و مشخص نمی‌شود. دست کم از نظر حقوقی، سازوکار مشخص و قابل اتکایی وجود ندارد. برای نمونه، مطابق گزارش بانک جهانی در سال ۲۰۰۴ در تهران حدود ۴۵۰۰ مورد مرگ ناشی از آلودگی هوا گزارش شده است که این تعداد در سال ۲۰۰۶ به رقم حدود ۹۰۰۰ نفر رسیده است. (Islamic Republic of Iran Energy – Environment Review, 2004).

از معدود اسنادی که در آن بسترهای قانونی جهت مقابله با چنین مقوله‌ای به وجود آمده است «قانون مدیریت پسماندها» است. در این سند و آیین‌نامه اجرایی‌اش، قانون‌گذار تمهیدات قانونی برای مقابله با هزینه‌های جانبی اندیشیده و ابزارهایی را در این خصوص ذکر است تا بدین وسیله

۱- Negative Externality

خسارات وارده بر سایرین در اثر پسماندهای ایجاد شده به وسیله اشخاص جبران شود. در اسناد مذکور بر ابزارهایی تصریح و تأکید شده است که به بیان رامش و هاوالت^۱ می‌توان آن‌ها را ذیل ابزارهای «داوطلبانه، اجباری و ترکیبی» دسته‌بندی نمود. در نگاه نخست به نظر می‌رسد این ابزارها یکدست و عین هم نبوده و دارای تفاوت‌هایی هستند. از سوی دیگر، بررسی این ابزارها، میزان اقتصادی بودن آن‌ها را نشان خواهد داد. چنین وضعیتی البته اهمیت و ضرورت این تحقیق را روشن می‌سازد.

در ارتباط با کاربرد و نتیجه مورد انتظار از این تحقیق، باید گفت اولاً با انجام این پژوهش ابعاد و زوایای مختلف نظری این قانون در ارتباط با چگونگی به کارگیری ابزارها و اقتصادی بودن آن‌ها روشن خواهد شد. ثانیاً نکات قوت و ضعف احتمالی آن در حوزه‌های تقنین و اجرا، مشخص گردیده و زمینه برطرف نمودن آسیب‌های مترتب بر ابزارها توسط مراجع قانون‌گذاری و اجرایی تسهیل خواهد شد.

نوشتار حاضر، مقوله آثار جانبی را حول محور «قانون مدیریت پسماندها»^۲ و آیین‌نامه اجرایی آن متمرکز ساخته و سؤالی که در آغاز به ذهن متبادر می‌شود این است که آیا در قانون مدیریت پسماندها ابزارهای مقابله با «هزینه‌های جانبی» شناسایی گردیده است؟ اگر پاسخ نخستین را مثبت فرض کنیم در این صورت این سؤال مطرح می‌شود: راهکار اقتصادی سازی ابزارهای تعبیه شده در سند مذکور چیست؟ پاسخ به این سؤال را با در نظر گرفتن این که روش تحقیق در این مقاله از

۱- البته افراد دیگری این دسته‌بندی را بکار برده‌اند. برای نمونه «درون و فید» در پیوستاری ابزارها را در سه دسته اجباری، مختلط و داوطلبانه قرار داده‌اند. ابزارهای اجباری به کمک مقررات و نظارت‌های مستقیم، ابزارهای مختلط به کمک یارانه‌ها و سازکارهای مشابه و ابزارهای داوطلبانه با استفاده از سازمان‌های داوطلبانه ترغیب و تشویق عملی می‌گردند. (Alvanii, 2015: 206) نیز بنگرید به: (Morgan & Yeung, 2009: 79 – 146)

۲- البته باید اذعان نمود که انتخاب «قانون مدیریت پسماندها» عامدانه بوده و به این دلیل است که این قانون بیش از آنکه به منافع فردی اشخاص توجه نماید، به نوعی در ارتباط وثیق با منافع عمومی تصویب گردیده است و در ادامه خواهیم دید که مفهوم «هزینه‌های جانبی» در برابر منفعت عمومی و مشخصاً دعاوی مربوط به منافع عمومی (Public Interest Litigations) قابلیت طرح بیشتری دارد. مزید بر اینکه به نظر می‌رسد این قانون از معدود قوانینی است که در نظام حقوقی ایران تمهیدات قانونی برای مقابله با هزینه‌های جانبی را اندیشیده است.

لحاظ نوع داده توصیفی و از نظر هدف تحلیلی است؛ در چهار قسمت؛ نخست: پیشینه تحقیق و دوم: مفهوم شناسی مطرح می‌گردد. قسمت سوم به تجزیه و تحلیل مدل مطروحه در قانون مدیریت پسماند در ارتباط با ابزارها پرداخته و در قسمت چهارم به نتیجه گیری و پیشنهادهای پرداخته و در واقع، این قسمت به مقوله «بازیافت» به مثابه شاه کلید اقتصادی سازی پسماندها اختصاص دارد.

پیشینه تحقیق

از آنجایی که موضوع این تحقیق به حقوق داخلی مربوط بوده لذا با جستجوی منابع لاتین، سابقه‌ای به دست نیامد. در حیطه تحقیقات فارسی زبان نیز، تحقیقی که با این عنوان یا مشابه آن قبلاً انجام گرفته باشد سابقه‌ای ملاحظه نشد و از این حیث، نوشتار حاضر، تحقیق بدیعی در چارچوب عنوان پژوهش بشمار می‌آید.

مبانی نظری و مفهوم شناسی

مبانی نظری استفاده از ابزارها

بنیان نظری مقوله به کارگیری ابزارها را از دو وجه اقتصادی و حقوقی می‌توان به بحث گذاشت. از دیدگاه اقتصادی، مبانی توجیهی استفاده از ابزارها را باید در عبارت «اقتصادی سازی» جستجو کرد که خود این مقوله اخیر با مفاهیمی همچون: «صرفه جویی و بهره‌وری اقتصادی» مترادف معنایی پیدا کرده یا دست کم با غایت آن واژگان، همسویی پیدا می‌کند. (See: Thomas, 2013) از آنجایی که اساس اقتصاد، بر «منطق انتخاب کردن» است بر این مبنا، اقتصاددانان به دنبال بهره‌برداری از ابزارهایی هستند که در اثر آنها، مطلوبیت «الف»، به قیمت زیان یا کاهش سود «ب» یا «دیگران» نباشد. از دیدگاه حقوقی، بنیان محوری توجیهی به کارگیری ابزارها را باید در مفهوم «حق» جستجو کرد. در این صورت، دغدغه حقوقدانان آن است از ابزارهایی استفاده شود که به سبب آنها، خسارات وارده به حق غیر به نحو عادلانه و منصفانه جبران گردد.

مفهوم هزینه‌های جانبی

مفهوم آثار جانبی نخستین بار در بستر مباحث اقتصادی و نزد اقتصاددانان نئوکلاسیک در دهه پایانی قرن ۱۹ میلادی مطرح گردید. از آن زمان تلاش برای مقابله با چنین معضلی در چارچوب

کلی نظام‌های مختلف آغاز گردید و تا به امروز راهکارهای مختلف سیاسی-اجتماعی (Hewlett & Ramesh, 2001: 255-260)، حقوقی (Nguyen et al., 2003: 933-936) و اقتصادی (Nakamura & Church, 2003: 15) مطرح گردیده است. آلفرد مارشال (۱۸۴۲-۱۹۲۴) - اقتصاددان نو کلاسیک از مکتب کمبریج - در دهه پایانی قرن ۱۹ میلادی اولین بار مفهوم «آثار جانبی» (Externality) را وارد مباحث اقتصادی کرد و توسط پیگو (Pigou ۱۸۷۷-۱۹۵۹) توسعه پیدا نمود. (Pearson, 1999: 524) به نظر پیگو بازار فاقد توانایی تخصیص کارآمد منابع است چراکه فعالیت‌های اشخاص، آثاری را در قالب هزینه یا منفعت دارد که در قیمت‌های بازار منعکس نمی‌گردد. بر این مبنای، وی مالیات ستانی را در خصوص هزینه‌های جانبی و دادن یارانه را به منافع جانبی پیشنهاد داد (Klarke, 2010: 80-81) و این از جمله سازوکارهای گسترش مداخله دولت به وسیله نو کلاسیک‌ها است. لذا آثار جانبی را می‌توان نمود بارز از نارسایی بازار (Market Failure) تلقی نمود که ادعای لیبرال‌های کلاسیک را در خصوص کارآمدی ذاتی بازار به چالش می‌کشاند. چراکه در نظر کلاسیک‌ها، از آدام اسمیت^۱ گرفته تا وارثان امروزی آن، نظیر هایک (See: Hayek, 1976: 79 and Slater & Tokiss, 2007: 232) و نوزیک، بازار ذاتاً بی نقص و خود تنظیم‌گر است و اگر نقضی مشاهده می‌گردد ناشی از مداخلات دولت است.

در شکل کلی، اثر جانبی پیامد اقدامی است که بر دیگران وارد می‌گردد و معمولاً غیر عمدی و غیر انتخابی است؛ لذا اثر جانبی پیامد جانبی اوضاع و احوال ناشی از تولید یا مصرف است که بر طرف ثالث در شکل هزینه یا سود وارد می‌گردد بدون اینکه در قیمت بازاری کالا یا خدمات منعکس گردیده باشد. به زعم نو کلاسیک‌ها در بازار آزاد همیشه این‌طور نیست که هیچ فردی از

۱ - در نظر آدام اسمیت حاکمیت نظام عدم مداخله دولت به مفهوم تحقق بهترین دنیای ممکن نمی‌باشد، بلکه موجب رشد اقتصادی و رواج رقابت در اقتصاد می‌گردد و این دو همزاد و تقویت کننده هم هستند. به زعم وی مقررات و کنترل‌های دولتی، نشانه امتیازات ناروا است. لذا باید به هر گونه مداخله دولت سوای وظایف ضروری با بدگمانی نگریست. در واقع، مداخله دولت در امور اقتصادی به معنای ایجاد محدودیت است و محدودیت بناگزیب تقسیم طبیعی کار را مختل می‌سازد؛ دست نامرئی را از کار باز می‌دارد و پیشرفت و آبادانی را متوقف می‌کند. برای نمونه بنگرید به: Bodin, 1971:82 & (Baber, 1991:46)

قراردادی که طرف معامله آن به حساب نمی آید تأثیر مثبت یا منفی نپذیرد. در واقع، ممکن است افراد از قراردادی که طرف معامل آن نیستند به اجبار متأثر شوند که در اصطلاح آثار جانبی گفته می شود. در نتیجه آثار جانبی را می توان پیامدهای وارده بر اشخاص ثالثی فرض نمود که به وسیله نظام قیمت ها منتقل نمی گردند و پیامد جانبی پیش بینی نشده فعالیت شخصی یا شرکت دیگری است. (Rhoads, 1985: 113) مفهوم آثار جانبی دارای دو جنبه بوده آثار جانبی مثبت یا سود جانبی (Positive Externality) و آثار جانبی منفی یا هزینه جانبی که در اینجا جنبه منفی آثار جانبی موضوع است. هزینه جانبی: پیامد جانبی اوضاع و احوال ناشی از تولید یا مصرف است که به طرف ثالث در شکل هزینه وارد می گردد بدون اینکه در قیمت بازاری کالا یا خدمات منعکس گردیده باشد و ثالث نیز رضایتی در این خصوص داشته باشد. منسفیلمد می گوید: «اگر فردی عملی انجام دهد که به هزینه هایی منجر شود او مجبور نیست [هزینه اش را] پردازد، او احتمالاً این عمل را به دفعاتی بیشتر از مطلوب اجتماع انجام می دهد.» (Mansfield, 1982: 453-454 In: Caporaso & Levine, 2008: 140) هزینه جانبی پیامد منفی اقدامی است که بر دیگران وارد می گردد و معمولاً غیر عمدی و غیر انتخابی است؛ لذا اثر جانبی منفی، پیامد جانبی اوضاع و احوال ناشی از تولید یا مصرف فرآورده ای خاص است که شخص ثالث از آن متضرر می شود، بدون اینکه در قیمت بازاری کالا یا خدمات منعکس گردیده باشد. از جنبه زمانی می توان گفت هزینه جانبی «در کوتاه مدت، زمانی به وجود می آید که اقدام و تصمیم یک عامل اقتصادی به تولید یا مصرف، به طور ناخواسته بر مطلوبیت یک عامل اقتصادی دیگر (تولید کننده یا مصرف کننده) اثر گذارد و کسی که این اثر جانبی را ایجاد کرده است، ضرر و زیان وارده به سایر گروه ها را جبران نکند.» (Perman et al., 2008: 177-179). در واقع، هزینه جانبی پیامد منفی تولید یا مصرف کالا یا استفاده از خدمات است که از طریق قیمت ها انتقال نیافته بلکه پیامد منفی منتفع از تولید یا مصرف فرآورده یا خدماتی خاص، موجب هزینه ای به سایرین می گردد. لذا در اقتصاد سیاسی آنجا که نتوان هزینه های جانبی را درونی نمود دچار تخصیص ناکافی یا تحریف در تخصیص منابع گشته ایم. (Ogus, 1995: 19). از دیدگاه صرف اقتصادی، هزینه های جانبی نشانگر ضعف و نقصان در تخصیص کارای منابع و در نتیجه نقصان الگوی بهینه پاره تویی (Pareto Optimum) است. مطابق این الگو سود وارده به یک طرف منجر به فزونی سود طرف دیگر نیز می شود و یا دست کم نفع یک طرف به ضرر طرف دیگر بستگی ندارد. (Ogus, 1995: 24).

باید گفت که در مباحث اقتصادی به هر دو جنبه مثبت و منفی عمل توجه می‌گردد و دلیل اصلی توجه به این مفهوم در مباحث اقتصادی، حفظ کارآمدی اقتصاد و بازار است و در کنار آن مسائل مربوط به «عدالت» نیز مطرح است؛ چراکه در یک سامانه اقتصادی کارآمد، عادلانه نیست که عده‌ای با اعمال و اقدامات خویش موجب خسارت به دیگران گردیده و چنین اعمالی بدون جبران باقی بماند. از این نظر موضوعاتی همچون تغییرات آب‌وهوایی بزرگ‌ترین نمونه از شکست بازار به حساب می‌آید. (stern, 2006) نوکلاسیک‌ها با دست‌آویزهای این چنینی در برابر کلاسیک‌ها برخواسته و در صدد از بین بردن چنین عیوبی در نظام بازار هستند و روش‌های غیربازاری را برای پوشش دادن نقصان بازار مطرح می‌کنند؛ شیوه‌هایی که نهادهای سیاسی در ایجاد آن‌ها نقش غیرقابل انکاری دارند.

اما ارتباط موضوعی این مفهوم با مسائل حقوقی از کجا آغاز می‌گردد؟ آیا اساساً قابل طرح در حقوق است؟ و به چه دلیل در مباحث حقوقی جایگاه موضوعی پیدا نموده است؟ در پاسخ به چنین سؤالاتی باید گفت آنجا که عملی در ارتباط با حقوق فردی، جمعی یا اجتماعی بوده و به هر طریقی موجب نقض یا تجاوز به چنین حریم‌هایی گردد پای حقوق به آنجا باز خواهد شد. در این صورت، موضوع هزینه‌های جانبی از دو جنبه خصوصی و عمومی قابل بحث است. جنبه اول؛ در صورتی که اثر جانبی منفی جنبه خصوصی (فردی) یا گروهی معینی داشته باشد. نظیر وقتی که یک کشاورز برای مبارزه با آفات باغ خود اقدام به استفاده از سموم دفع آفات نباتی می‌کند و مقداری از سم‌ها به باغ همسایه سرایت نموده و با خوردن علف‌های آلوده باغ توسط گوسفندان، صاحب باغ همسایه دچار ضرر می‌شود. در این صورت، چنین موضوعی در چارچوب مسئولیت قهری قابل پیگیری است. در این جنبه می‌توان مدعی گردید که نظام حقوقی پیشروتر از نظام اقتصادی یا دست‌کم همپای آن است؛ چراکه مباحث مسئولیت مدنی از موضوعات محوری حقوق بوده و هست. دوم؛ در صورتی که آثار جانبی منفی جنبه عمومی داشته باشد. مثلاً در اثر استعمال مواد شیمیایی در یک کارخانه‌ای پساب‌های سمی خطرناکی به سفره‌های آبی زیرزمینی (به‌مثابه کالای مشترک) نفوذ کرده و در اثر آن، اولاً؛ عده‌ای از اهالی به انواع آلودگی‌ها و مرض‌ها دچار شود. ثانیاً؛ دسترسی آن‌ها به این گونه منابع آبی، به لحاظ آلودگی، قطع گردد و ثالثاً؛

محیط زیست منطقه (به مثابه کالای عمومی)^۱ دچار آلودگی شود. در نگاه اول شاید پاسخ حقوقی به چنین مسأله‌ای آسان جلوه نموده و بتوان ادعا نمود که با همان قواعد «مسئولیت مبتنی بر تقصیر» گفته شده در بالا می‌توان پاسخ قضیه را داد؛ اما با نگاهی دوباره به موضوع مطرح می‌توان به نیکی دریافت که پاسخ به چنین مواردی و به عبارت بهتر احقاق حق در این گونه موارد حقیقتاً سهل و ممتنع است. چرا که با قواعد آیین دادرسی کنونی (بخصوص مواد ۵۱ و ۸۴ قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور مدنی) و ادله مرسوم اثبات دعوی که دچار نارسایی‌های جدی است، محال است بتوان محدوده دقیق ذینفعان چنین موضوعی را مشخص نمود یا اثبات سیمت (Locus Standi) را در چنین دعاوی برای همه متضررین تضمین کرد، یا دلایل کافی دال بر تقصیر کارخانه‌دار موصوف در خصوص مریضی افراد منطقه یا تولد نوزادان ناقص و... را ارائه نمود یا افرادی که در آینده به همین نحو متولد خواهند شد، تأمین و تضمیناتی از کارخانه اخذ نمود یا میزان دقیق خسارت را برآورد نمود، یا اینکه امکان برگشت‌پذیری محیط زیست منطقه را به حالت قبل از آلودگی با برآورد مالی تضمین نمود؟ و یا... این‌ها سؤالات بی‌شماری است که نظام حقوقی را باید حقیقتاً در مرحله طفولیت یا آغاز راه تلقی نمود. شاید حتی مدعی شد در برخی از نظام‌های حقوقی موضوعیت نیافته است. در این جنبه، ریشه مباحث آغازین مفهوم آثار جانبی را باید در دهه‌های اخیر جستجو نمود؛ و اتفاقاً مسائل مربوط به آثار جانبی در عرصه حقوق، عمدتاً در این جنبه مطرح است. لذا در این جنبه نظام حقوقی از نظام اقتصادی عقب‌تر است.

۱- در خصوص اینکه آیا «محیط زیست» کالای مشترک است یا کالای عمومی؟ در برخی از منابع مثل کتاب «نظریه اقتصاد خرد» تألیف گریگوری منکیو، بعنوان کالای مشترک در نظر گرفته شده است. (ص ۲۵۹)؛ اما در کتاب «اقتصاد محیط زیست» نوشته آرک. ترنر، دی. پیرس و وای. باتمن بعنوان کالای عمومی ذکر گردیده است. به نظر می‌رسد چنین اختلافی ناشی از عدم توجه و دقت در تعریف «محیط زیست» باشد؛ چرا که محیط زیست در مفهوم اعم خود دارای عناصر مختلفی همچون آب، هوا، خاک و... بوده و برخی از این عناصر، همچون هوا، می‌توانند کالای عمومی در نظر گرفته شده و برخی دیگر مثل منابع خاویاری دریای خزر به عنوان کالای مشترک در نظر گرفته می‌شود. به هر حال، آندسته از عناصر محیط زیست که دارای اوصاف استثنای پذیری و مانع‌الجمع نبوده، بعنوان کالای عمومی در نظر گرفته می‌شوند. در حالیکه آن دسته از عناصر محیط زیست که صرفاً در بردارنده خصیصه کالاهای مانع‌الجمع هستند بعنوان کالای مشترک به حساب می‌آیند.

بر این اساس می‌توان گفت: در مباحث حقوقی اولاً؛ جنبه مثبت آثار خارجی اصولاً خیلی کم مورد بحث قرار می‌گیرد. ثانیاً؛ عمدتاً آن بُعد از آثار جانبی منفی مورد بحث قرار می‌گیرد که بر روی کالاهای عمومی یا مشترک تأثیرگذار بوده یا دارای آثار نامعینی بر قشر نادقیقی از افراد جامعه باشد. به عبارت دیگر، حوزه‌ای که امروزه بیشترین مباحث مربوط به آثار جانبی منفی را به خود اختصاص می‌دهد آن قسم از کالاهایی است که اصولاً قیمت بازاری برای آن‌ها تعیین نگردیده و اصطلاحاً جزء دسته کالاهای عمومی یا مشترک به حساب می‌آیند مثل هوا یا آب‌های عمومی. این دسته کالاها عموماً دارای اوصاف «غیر انحصاری بودن» و «مصرف عمومی» هستند. ثالثاً؛ هدف هر دو رویکرد اقتصادی و حقوقی از هزینه‌های جانبی «درونی نمودن هزینه‌ها» در هر شکل است؛ یعنی از منافع یا حقوق اشخاص حمایت کند.

بی‌تردید در ایران شایع‌ترین سند مرتبط با هزینه‌های جانبی در حوزه کالاهای مشترک یا عمومی، قانون مدیریت پسماندها و آیین‌نامه اجرایی آن است که در ادامه به بحث و ارزیابی آن پرداخته می‌شود.

تجزیه و تحلیل مدل «دات»^۱ در اسناد مدیریت پسماند

خط‌مشی‌گذاری در حوزه عمومی به یک اعتبار به استفاده از ابزارهای مختلف گفته می‌شود که از این طریق، امور عمومی انتظام می‌یابد. از طریق چنین سازوکاری، به تعبیر هیرشاور و همکارانش، «حکمرانی توسط حکومت‌ها» (Hirschauer et al., 2015: 667) محقق می‌شود. چراکه به این وسیله، حکومت اراده خود را بر بازیگران جامعه تحمیل و از این طریق اراده آن‌ها را همسو با اهداف و مقاصدش به پیش می‌برد. مهم‌ترین کاربرد چنین ابزارهایی در عالم حقوق، جهت پاسداشت «حق» هاست.

در ارتباط با ابزارها، از مناظر مختلفی می‌توان به موضوع نگاه کرد برای نمونه هاوالت در نوشتاری، مراحل فرآیند خط‌مشی‌گذاری عمومی را به این شرح بیان می‌دارد: تعیین دستور کار،

۱- این مدل در واقع، حروف نخست سه کلمه: داوطلبانه، اجباری و ترکیبی است که با در کنار هم گذاشتن حروف اول آنها، به اختصار می‌توان آنها را «دات» نامگذاری کرد.

تنظیم خط‌مشی، تصمیم‌گیری و انتخاب، اجرای خط‌مشی، و ارزیابی خط‌مشی. (Howlett, 2012) نویسندگان مختلفی در این خصوص دسته‌بندی‌هایی ارائه داده‌اند^۱ که به نظر می‌رسد تقسیم رامش و هاوالت و درون و فید از ابزارها به ابزارهای داوطلبانه، اجباری و ترکیبی (Hewlett & Ramesh, 2001:129-159 and Alvani, 2015:206) جامع‌تر از بقیه باشد که به اختصار این مدل را می‌توان «مدل دات» نامگذاری کرد.^۲ در ادامه تلاش می‌شود ضمن تبیین مدل ترسیمی قانون‌گذار، به بررسی جایگاه مدل دات در قانون مدیریت پسماند و آیین‌نامه اجرایی‌اش و برآورد مدل پرداخته شود.

ابزارهای داوطلبانه

مصادیق بارز این‌گونه ابزارها دربرگیرنده «خانواده و جامعه»، «سازمان‌های داوطلب» و «بازارهای خصوصی» است که با مذاقه در قانون فوق و آیین‌نامه اجرایی‌اش موردی از ابزارهای داوطلبانه مشاهده نگردید. هر چند به نظر می‌رسد با در نظر گرفتن فراز «ت» از بند ۶ ماده ۳ آیین‌نامه که در آن از جمله صلاحیت‌های کارگروه ملی را چگونگی واگذاری مدیریت اجرایی پسماندها به اشخاص حقیقی و حقوقی متقاضی سرمایه‌گذاری در امور مدیریت پسماندها ذکر کرده است یا این که در بند ۴ ماده ۶ آیین‌نامه از جمله وظایف وزارت کشور: تهیه شیوه‌نامه انعقاد قرارداد و ارجاع عملیات مدیریت پسماند به اشخاص حقیقی و حقوقی ذیصلاح را ذکر گردیده است، در این اسناد زمینه‌های قانونی عمل در چارچوب نظام بازار دست‌کم در برخی زمینه‌ها وجود داشته باشد. البته در چارچوب ماده ۷ آیین‌نامه به تملک املاک مورد نیاز برای دفن پسماندها از طریق قرارداد اشاره شده است و مقرر شده است: «محل‌های دفع تعیین شده پسماندها در صورت لزوم، با اجرای مفاد «قانون نحوه تقویم ابنیه، املاک و اراضی مورد نیاز شهرداری‌ها،

۱ - برای ملاحظه این دسته‌بندیها بنگرید به: (Hewlett & Ramesh, 2001:129-159)

۲ - البته دسته‌بندی‌های دیگری نیز در این مورد ذکر شده است که به نظر می‌رسد دسته‌بندی بالا جامع‌تر از بقیه باشد. برای نمونه در جایی ابزارهای خط‌مشی‌گذاری به جریمه‌ها، یارانه‌ها، مقررات‌گذاری و نظام قضایی تقسیم شده است. بنگرید به: (Caporaso & Levine 2008:142-143) برای دیدن سایر دسته‌بندی‌ها بنگرید به:

(Jowell and Dawn, 1994:209 – 236; Morgan & Yeung, 2009: 79 – 146)

مصوب ۱۳۷۰/۸/۲۸» در اختیار مدیریت‌های اجرایی پسماندها قرار گرفته تا طبق ضوابط و مقررات مربوطه بهره‌برداری گردد.» اما با نگاهی دقیق مشخص می‌شود انعقاد چنین قراردادی را نباید در چارچوب قواعد نظام بازار تلقی نمود بلکه تملک چنین املاکی، تملک خاص بوده و اصطلاحاً در چارچوب «قراردادهای اداری» (Administrative Contracts) قرار دارند که در آن برای شهرداری امتیازات ویژه‌ای در نظر گرفته شده است. (See: Mulaee, 2014).

نقصان در چنین ابزارهایی را شاید بتوان ناشی از نحیف بودن «جامعه مدنی» یا باورناپذیری قانون‌گذار به این گونه ابزارها دانست. همچنین خلأ چنین ابزارهایی را می‌توان حاکی از سیطره گفتمان «مجازات»ها دانست که دنتیس (Daintith) آن‌ها را با عنوان اشکال کلاسیک قدرت مطلقه (Imperium) می‌شناسد. (Jowell & Dawn, 1994: 220) در این صورت، باید گفت که مقامات مجری این قانون مبسوط‌الید نبوده و در استفاده از ابزارها نیازمند تصدی‌گری مستمر هستند.

ابزارهای اجباری

مصادیق بارز این ابزارها شامل «مقررات»، «شرکت‌های دولتی» و «تأمین مستقیم» است که به قرار آتی در قانون بکار گرفته شده است.

مقررات

در اسناد مذکور، ابزار «مقررات»، در اشکال مختلف زیر آمده است:

۱- در مواد ۳ و ۱۵ قانون مذکور و مواد ۱۶ و ۱۹ آیین‌نامه، مقررات در شکل «استاندارد» توصیف گردیده است. در واقع چنین مقرراتی دربرگیرنده چارچوب‌های آمرانه‌ای است که حوزه رفتار بازیگران را مشخص می‌سازد. مطابق ماده ۱۹، تولیدکنندگان پسماندهای ویژه مندرج در این ماده مکلف به کاهش مقدار یا شدت آلودگی پسماند به میزان جدول مربوطه گردیده‌اند. ملاحظه می‌گردد که در اینجا تنظیم رفتار بازیگران بازار در جهت استانداردسازی اعمال آن‌ها صورت گرفته و برای متخلفین از مفاد این ماده حداکثر مجازات ماده ۱۶ قانون در نظر گرفته شده است. در ماده ۱۵ قانون، تولیدکنندگان پسماندهای ویژه در راستای استانداردسازی رفتار خود مکلف به کمیته‌سازی پسماندهای خود از طریق «بهینه‌سازی فرایند و بازیابی پسماندهای خود» گردیده‌اند.

در این صورت، تولیدکنندگان چنین موادی در حدود مجاز قانون می‌توانند آلودگی تولید نموده بدون اینکه هزینه‌ای متقبل گردند و این البته با درونی سازی هزینه‌ها منافات دارد؛ هر چند که با «اصل حفاظت از محیط‌زیست» (The Principle of Protection of Environment) نسبت‌هایی دارد.

۲- در مواد مختلفی همچون مواد ۱۳ و ۱۶ الی ۲۰ قانون، مقررات در شکل «ممنوعیت» آمده است. در ماده ۱۳ مقرر شده است: به لحاظ خطرات بیشتر پسماندهای پزشکی به نسبت سایر پسماندها، مخلوط کردن چنین پسماندهایی با سایر پسماندها و تخلیه و پخش آن‌ها در محیط و یا فروش آن‌ها و همچنین بازیافت آن‌ها ممنوع است. امروزه در سایه تحقیقات علمی، ماندگاری طولانی آثار این نوع پسماندها و شیوع پذیری امراض از طریق چنین پسماندهایی به اثبات رسیده است.^۱ چنین رویکرد پیشگیرانه‌ای در راستای «اصل پیشگیری» (Prevention Principle) بوده که به یک اعتبار بهترین ابزار مقابله با هزینه‌های جانبی به حساب می‌آید. در ماده ۱۵ قانون، در جهت جلوگیری از ایجاد هزینه‌های جانبی، تولیدکنندگان پسماندهای ویژه موظف به حداقل سازی پسماندهای خود از طریق «بهینه‌سازی فرایند و بازیابی پسماندهای خود» در حد مجاز قانون شده‌اند. هر چند که چنین ممنوعیتی بیشتر جنبه محدودسازی دارد تا ممنوع سازی. همچنین مطابق ماده ۲۹ مدیریت اجرایی کلیه پسماندها (موضوع ماده ۷ قانون) مکلف است به منظور کنترل انتشار آلودگی‌های ناشی از انتقال زباله‌ها و پسماندها به منابع آبی از دفع چنین پسماندهایی در آبراهه‌ها، منابع آبی و مخازن پشت سدها جلوگیری کنند. در این ماده و ماده قبلی ملاحظه می‌شود که هر چند قانون‌گذار از واژه «جلوگیری» استفاده کرده اما کاربرد معنایی آن با کلمه «توقف یا تحدید» سازگارتر است. چنین وضعیتی غایت اصل پیشگیری را با چالش روبرو می‌سازد.

نظر به اینکه نگهداری صحیح، جمع‌آوری صحیح، حمل و نقل صحیح و... پسماندها به نحوی که ایجاد آلودگی و هزینه جانبی برای سایرین نکند مستلزم رعایت شرایط این قانون است، قانون‌گذار ضمانت‌اجراهایی را برای چنین ممنوعیت‌هایی پیش‌بینی کرده است؛ در ماده ۱۶ قانون،

۱- برای نمونه برای تجزیه شدن کیسه‌های نایلونی و پلاستیکی ضخیم در طبیعت به طور متوسط ۴۰۰ الی ۵۰۰ سال زمان نیاز داریم.

برای متخلفین از شرایط پیش‌بینی شده در این قانون و آیین‌نامه اجرایی آن، مجازات جزای نقدی پیش‌بینی شده است. در این ماده از جنبه عمومی برای مرتکبین، مجازاتی در نظر گرفته شده است. در ماده ۱۹ نیز مقرر گردیده است: «در تمام جرائم ارتكابی مزبور، مرجع قضایی مرتکبین را به جبران خسارت وارده بنا به درخواست دستگاه مسئول محکوم خواهد نمود.» این ماده ناظر بر مسئولیت مدنی متخلف است. چنین نگارشی در ماده نویسی، گویای عدم باور قانون‌گذار ما به این گزاره است که «محیط‌زیست یک کالای مشترک یا عمومی است» که به بیان استیگلیتز به کارگیری ابزار قضایی در اموال مشترک مؤثر نیست (Stiglitz, 1988: 233). همچنین در ماده ۲۰ به مجازات تتمیمی مرتکبین موارد بالا اشاره گردیده است. درحالی که امروزه رویکرد قضایی در نظام‌های حقوقی پیشرفته بر کیفر زدایی و استفاده از سایر ابزارها و سازوکارها، بخصوص ابزارهای داوطلبانه و ترکیبی، تأکید دارد.

۳- در مواد ۱۷ و ۱۸ قانون، مقررات به صورت «اعاده به وضع سابق، معدوم کردن و توقیف» آمده است. در ماده ۱۷ متخلفین از حکم ماده ۱۴ (موضوع نقل و انتقال برون‌مرزی پسماندهای ویژه تحت مقررات کنوانسیون بازل)^۱ مکلف به اعاده پسماند به کشور مبدأ یا در صورت عدم امکان موظف به معدوم نمودن در داخل کشور طبق ضوابط مقرر و با هزینه خود شده‌اند. این کنوانسیون که در ۲۰ مارس ۱۹۸۹ بین کشورهای عضو امضا گردیده و ایران نیز از اعضای آن است،^۲ برای کنترل و نظام‌مندی انتقالات برون‌مرزی زباله‌های خطرناک و مضر مابین کشورهای عضو به وجود آمده است. لذا ورود «زباله‌های» مذکور در کنوانسیون به ایران مطابق شرایط کنوانسیون می‌باشد. البته شرایط نقل و انتقال درون‌مرزی پسماندهای ویژه مشمول «آیین‌نامه اجرایی حمل و نقل جاده‌ای مواد خطرناک»^۳ می‌باشد که در راستای کنوانسیون مذکور به تصویب رسیده و در ماده ۳۳ آیین‌نامه بدان تصریح گردیده است. در ماده ۳۴ آیین‌نامه نیز به لزوم تبعیت از مفاد کنوانسیون برای کلیه اشخاصی که مبادرت به نقل و انتقال برون‌مرزی پسماندهای ویژه در داخل کشور می‌نمایند

۱- Bazel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and Their Disposal, Bazel, 1989.

۲- جمهوری اسلامی ایران در ۵ ژانویه ۱۹۹۳ به این کنوانسیون پیوسته است.

۳- مصوبه شماره ۴۴۸۷۰ / ت ۲۲۰۲۹ مورخ ۱۳۸۰/۲/۲۲ هیأت وزیران

تصریح شده است. در این راستا در ماده ۱۴ آیین نامه، وزارت امور اقتصادی و دارایی مکلف به جلوگیری از واردات کالاهای «دارای پسماند ویژه غیر مجاز» گردیده است. همچنین، مطابق ماده ۳۵، زباله‌های دریایی و مصالح لایروبی دریایی تابع ضمیمه پنجم کنوانسیون «مارپل»^۱ و کنوانسیون دفع مواد زاید در دریا^۲ بوده و کارگروه ملی (موضوع ماده ۲ آیین نامه) موظف به لحاظ نمودن مفاد این کنوانسیونها در مقرراتشان گردیده‌اند. در این صورت، زباله‌ها و پسماندهای مشمول کنوانسیون‌های مارپل، بازل و کنوانسیون دفع مواد زاید در دریا مشمول مقررات این قانون نمی‌باشند.

مطابق ماده ۱۸ قانون، در شرایطی که آلودگی، خطر فوری برای محیط و انسان داشته باشد با اخطار سازمان حفاظت محیط‌زیست و وزارت بهداشت، متخلفین فوراً اقداماتی را که منجر به بروز آلودگی و تخریب محیط‌زیست می‌شود متوقف نموده و بلافاصله مبادرت به رفع آلودگی و پاکسازی محیط خواهند نمود. در غیر این صورت از طریق مرجع قضایی ذیصلاح متخلفین ملزم به رفع آلودگی و پاکسازی خواهند گردید. این ماده نیز در راستای درونی نمودن هزینه‌ها وضع گردیده است. البته به نظر می‌رسد چنین «نگاه تعقیبی» در وضعیت اضطراری بیش از آنکه درمانگر باشد؛ سازوکار منفعلانه‌ای است که صرفاً حجم و گستردگی آلودگی را متوقف خواهد کرد.

۴- در ماده ۱۰ و ۱۱ قانون و مواد ۶ و ۲۳ آیین نامه، مقررات در شکل «دستورالعمل‌های اجرایی و ضوابط» ذکر گردیده است. در ماده ۱۰ قانون بر الزام وزارت کشور ناظر بر تهیه دستورالعمل ساماندهی مدیریت اجرایی پسماندها در شهرداری‌ها و... اقدام نماید. در ماده ۱۱ نیز بر لزوم تدوین و تصویب «ضوابط و روش‌های مربوط به مدیریت اجرایی پسماندها» با مشارکت وزارتخانه‌های مختلف تصریح شده است. در بند یک ماده ۶ آیین نامه نیز بر تکلیف وزارت کشور دال بر ابلاغ دستورالعملهای قانونی به مدیریت‌های اجرایی پسماند عادی و شوراهای اسلامی تصریح شده است و در چارچوب ماده ۲۳ آیین نامه، سازمان محیط‌زیست موظف به تعیین ضوابط زیست محیطی محل‌های دفع و دفن پسماندها اعلام شده است.

۱- Convention on the Prevention of Marine Pollution from Ships, MARPOL, 1978.

۲- Convention on the Prevention of Marine Pollution by Dumping of Wastes and Other Matter, London, 1972.

۵- در ماده ۲۵ آیین نامه، مقررات در شکل «مجوزها» نمود پیدا کرده و البته صدور چنین مجوزی منوط به اخذ تأییدیه وزارت نیرو در زمینه عدم تأثیر پذیری منابع آبی اعلام شده است. از نظر اصول حقوقی زیست محیطی، ماده مزبور در جهت اعمال اصل پیشگیری بوده و می تواند نکته قوت آیین نامه تلقی گردد؛ اما باید گفت که نیل به غایت «عدم تأثیرپذیری منابع آبی» مستلزم به کارگیری «اصل ارزیابی» (Assessment Principle) است تا بدین وسیله آثار قطعی و احتمالی یک عمل ارزیابی گردید.

۶- در مواد ۵، ۶، ۸ و ۹ آیین نامه، مقررات در شکل «شیوه نامه» آمده است. در چارچوب ماده ۵، وزارت کشور موظف شده است با هماهنگی سازمان شیوه نامه های اجرایی مدیریت پسماندهای عادی و کشاورزی و پسماند ویژه تبدیل شده به پسماند عادی تهیه و به مورد اجرا گذارد. مطابق بند چهار ماده ۶ آیین نامه، وزارت کشور مکلف به تهیه شیوه نامه انعقاد قرارداد شده است. در ماده ۸ به پاسخگو بودن کلیه اشخاص حقیقی و حقوقی در قبال تولید پسماندهای عادی تصریح گردیده و آن ها را ملزم به رعایت شیوه نامه های آیین نامه نموده است. شایان ذکر است که این نوع پسماندها شایع ترین و بیشترین حجم تولیدی پسماندها را تشکیل می دهند. در این راستا کلیه اشخاص حقیقی و حقوقی مبادرت کننده به عملیات ساختمانی و عمرانی مکلف به رعایت مقررات و شیوه نامه های مربوط به جداسازی، ذخیره و انتقال آن ها گردیده اند. (ماده ۹ آیین نامه)

ملاحظه می گردد که به کارگیری ابزار مقررات، در اشکال گوناگونی استفاده شده و می تواند بر خط مشی گذاری عمومی آثار زیادی داشته باشد. چه بسا این سازکار، خلأهای ناشی از ابزارهای داوطلبانه را تا حدود زیادی پر کند اما بی تردید نمی تواند از حیث هزینه با ابزارهای داوطلبانه برابری کند. به این اعتبار می توان گفت ابزارهای اجباری به نسبت ابزارهای داوطلبانه هزینه بری زیادی دارد و این یعنی افزایش حجم دولت.

تأمین مستقیم

در ارتباط با این ابزار، رئوس تأمین مستقیم را می توان به قرار زیر ذکر کرد:

۱- تشکیل ارگان مجری پسماند و جمع آوری آن ها؛ مهم ترین موضوع مطروحه در این چارچوب، مقوله جمع آوری پسماندها می باشد که در مواد مختلفی به تشکیل ارگانی با عنوان «مدیریت اجرایی پسماند» تصریح شده که وظیفه اش مدیریت و جمع آوری پسماندها می باشد. بر

این اساس، در ماده ۷ قانون مقرر شده است: مدیریت اجرایی کلیه پسماندها، غیر از صنعتی و ویژه در شهرها و روستاها و حریم آن‌ها به عهده شهرداری‌ها و دهیاری‌ها بوده و در خارج از حوزه وظایف شهرداری‌ها و دهیاری‌ها به عهده بخشدارهای آنها است. مطابق ماده ۹ قانون، مدیریت‌های اجرایی مندرج در ماده مذکور، موظف‌اند در چارچوب برنامه فوق و در مهلتی که در آیین‌نامه اجرایی این قانون پیش‌بینی می‌شود، کلیه پسماندهای عادی را به صورت تفکیک شده جمع‌آوری، بازیافت یا دفن نمایند. در چارچوب تبصره ۲ همان ماده، وزارت کشور موظف گردیده است اعتبارات، تسهیلات و امکانات لازم را جهت ایجاد و بهره‌برداری از محل‌های دفع پسماندها رأساً فراهم نماید. به استناد ماده ۱۰ آیین‌نامه، بخشدارهای مکلف شده‌اند بر اساس شیوه‌نامه‌های ارسالی از طرف وزارت کشور نسبت به جمع‌آوری، حمل و دفع پسماندهای عادی بین‌راهی از قبیل پسماندهای رستوران‌ها، پمپ‌بنزین‌ها و سایر تأسیسات اطراف راه‌ها و حریم راه‌ها اقدام نمایند. مطابق تبصره همین ماده، راهداری‌ها باید در مدیریت پسماندهای حریم جاده‌ها و اماکن بین‌راهی با بخشدارهای همکاری کنند. در چارچوب ماده ۴ از همین سند، مدیریت اجرایی پسماندها مکلف شده‌اند تا پایان سال ۱۳۹۲ پسماندهای عادی را به صورت تفکیک شده جمع‌آوری نمایند.

۲- مطالعات مربوط به جایابی پسماندها؛ به استناد ماده ۲۲ سند اخیر، سازمان حفاظت از محیط‌زیست باید محل‌های مناسب دفع پسماندها را مطالعه و به وزارتخانه‌های کشور و صنایع و معادن پیشنهاد نماید و در چارچوب ماده ۱۲ قانون تعیین محل دفن با وزارت کشور است. در این ارتباط مشاهده می‌شود که این ابزار، شکل گسترده‌ای نداشته و رئوس آن محدود به موارد بالا شده است. در این صورت می‌توان گفت «مباشرت انحصاری دولت» در اجرای خط-مشی‌گذاری شناسایی نشده است.

شرکت‌های دولتی

در خصوص استفاده از شرکت‌های دولتی، هر چند موردی به‌طور صریح ذکر نشده است اما به نظر می‌رسد مناسب‌ترین شخص در این خصوص «مدیریت اجرایی پسماند» (موضوع بند «ج» ماده ۲ قانون) است که مطابق آن، به عنوان شخصیت حقیقی یا حقوقی ذکر شده است که مسئول برنامه‌ریزی، ساماندهی، مراقبت و عملیات اجرایی مربوط به تولید، جمع‌آوری، ذخیره‌سازی،

جداسازی، حمل و نقل، بازیافت، پردازش و دفع پسماندها و همچنین آموزش و اطلاع‌رسانی در این زمینه می‌باشد.

از سوی دیگر در این اسناد به سازکارهای انعقاد قرارداد با اشخاص در خصوص مقوله پسماندها تصریح شده است. از جمله در فراز «ت» از بند ۶ ماده ۳ آیین‌نامه از جمله صلاحیت‌های کارگروه ملی را چگونگی واگذاری مدیریت اجرایی پسماندها به اشخاص حقیقی و حقوقی متقاضی سرمایه‌گذاری در امور مدیریت پسماندها ذکر کرده است یا این که در بند ۴ ماده ۶ آیین‌نامه از جمله وظایف وزارت کشور: تهیه شیوه‌نامه انعقاد قرار داد و ارجاع عملیات مدیریت پسماند به اشخاص حقیقی و حقوقی ذیصلاح را ذکر شده است. هر چند در نگاه نخست به نظر می‌رسد این موضوع به شرکت‌های خصوصی اشاره داشته اما چنین فرضی نافی وضعیتی نیست که در آن شرکتی خصوصی درباره موضوعی از موضوعات مربوط به پسماند حاضر به فعالیت نباشد یا اصلاً چنین شرکت تخصصی وجود نداشته باشد و یا این که به دلایل امنیتی ضرورت واگذاری بخش از امور به شرکت دولتی وجود داشته باشد در این وضعیت می‌توان پذیرفت که امکان شکل‌گیری و فعالیت شرکت دولتی در این عرصه وجود خواهد داشت. لذا فضای نظری بازگشت و فعالیت شرکت‌های دولتی که پیامد باور به نظام اقتصادی سوسیالیستی و دولت رفاه است، در این سند منع نشده است.

با نگاهی کلی به مفاد قانون فوق و آیین‌نامه اجرایی اش مشخص می‌گردد به کارگیری ابزارهای اجباری، بویژه مقررات، در جای جای آن موج می‌زند. قانون‌گذار هم در قانون و هم در آیین‌نامه اجرایی به‌طور مکرر از ابزار اجباری مقررات برای پیشبرد اهداف خویش استفاده نموده است. در متن سند بیش از آنچه که رویکرد تشویقی و انگیزشی مثبت، مثل تبصره‌های ۱ و ۲ ماده ۱۲ آیین‌نامه، نسبت به اجرایی شدن قانون وجود داشته باشد، رویکرد تهدیدی و مجازاتی وجود دارد؛ نظیر ماده ۱۶ قانون. شاید بتوان گفت یکی از دلایل چنین رویکردی نگاه حاکمیتی قانون‌گذار به مقوله محیط‌زیست و منابع طبیعی است. گو اینکه این موضوع در بند «ط» ماده ۸ قانون مدیریت خدمات کشوری به صراحت آمده است. چنین دیدگاهی در وضعیت خوش بینانه، نگاه پدرسالارانه‌ای است که بنا دارد عدالت را تحقق بخشد اما مشکل اصلی چنین منظری در این است که چگونه حکومت با تصدی‌گری گسترده‌اش می‌تواند توأمان در نقش پارادوکسیکال «خیرخواه» و «آلوده‌کننده» و «داور بی‌طرف و مقتدر» قرار گیرد؟

ابزارهای ترکیبی

شایع ترین وجه ابزار خط مشی گذارانه ترکیبی را می توان شامل: «اطلاعات و توصیه»، «یارانه-ها»، «مزایده حقوق مالکیت» و «مالیات» است. موارد کاربردی چنین ابزارهایی به قرار زیر است.

اطلاعات و توصیه

در این ارتباط، موادی از قانون به استفاده از این ابزار تصریح نموده اند. ماده ۶ قانون در راستای اصل اطلاع رسانی، دستگاه های آموزشی، فرهنگی، نظیر صداوسیما و سایر مطبوعات را موظف به اطلاع رسانی در جهت چگونگی جداسازی صحیح، جمع آوری و بازیافت پسماندهای مذکور در بند «ب» ماده ۲ نموده است. بنابر ماده ۲۰، کلیه تولیدکنندگان، واردکنندگان و توزیع کنندگان کالا و مواد در راستای شفافیت عمل و اطلاع رسانی مکلفند «مشخصات، مقدار و نحوه مدیریت پسماند ویژه خود را به شرح مندرج در اظهارنامه، به سازمان و دستگاه ذی ربط ارائه نمایند. متخلفین از مفاد این ماده به مجازات های مقرر در ماده ۱۶ قانون محکوم خواهند شد». اجرایی شدن مفاد این ماده می تواند زمینه کسب اطلاعات جامع سازمان حفاظت محیط زیست از وضعیت چنین پسماندهایی در کل کشور و مدیریت بهینه چنین پسماندهایی گردد؛ زبانه هایی که پیامدشان حقیقتاً با سازوکارهای فعلی حقوقی قابل برآورد مالی نیست و در ماده ۲۱، مقرر گردیده «درآمد حاصل از جرائم این قانون... در اختیار دستگاه ها... قرار خواهد گرفت تا صرف آموزش، فرهنگ سازی، اطلاع رسانی و رفع آلودگی ناشی از پسماندها... گردد». ملاحظه می گردد که قانون گذار همه رسانه هایی را که در امر اطلاع رسانی عمومی یا اختصاصی نقش دارند، همچنین دستگاه های آموزشی و فرهنگی را مکلف به آموزش و آگاهی دهی عمومی و اختصاصی در راستای هدف قانون مزبور نموده است و در ماده ۳۹ آیین نامه، فهرست دستگاه های مشمول این ماده ذکر گردیده است. چنین دیدگاهی را باید ناشی از حقیقت «بین بخشی بودن» مسائل زیست محیطی و پسماندهای انباشته شده در آن فرض نمود که ضرورت همکاری بخش های مختلف جامعه را گوشزد می سازد. در این راستاست که ماده ۲ آیین نامه اجرایی، تشکیل «کارگروه ملی» جهت هماهنگی بین دستگاه های مذکور در قانون را پیش بینی کرده و در ماده ۳ آیین نامه از جمله وظایف آن را ایجاد هماهنگی بین دستگاه ها در اجرای امور آموزشی و اطلاع رسانی ذکر نموده است. ناگفته پیداست امر اطلاع رسانی و آموزش در کاهش هزینه های جانبی می تواند مؤثر باشد.

همچنین در ماده ۱۳ «تولیدکنندگان، واردکنندگان و کسانی که مسئولیت بسته‌بندی مواد و محصولات که منجر به ایجاد پسماندها می‌گردند...»؛ مکلف به اطلاع‌رسانی در خصوص نحوه استفاده، نگهداری، حمل و نقل و دفع پسماندهای حاصل، به صورت درج در روی بسته‌بندی شده- اند. مطابق مواد ۲۲ و ۲۳ آیین‌نامه نیز، سازمان حفاظت محیط‌زیست موظف به مطالعه و تعیین محل‌های مناسب برای پسماندها و اعلام آن‌ها به نهادهای ذی‌ربط گردیده است.

در اسناد بالا مشاهده شد که این ابزار در حد معقولی بکار گرفته شده و از این حیث ایراد جدی بر آن نیست. شاید بتوان ایراد احتمالی را بر چگونگی اجرایی ساختن آن معطوف نمود؛ اینکه رسانه‌ها چه زمانی از اوقات خود و مطبوعات چه صفحه‌ای از صفحات خود و کیفیت آموزش اختصاص می‌دهند.

یارانه‌ها

اسناد مرتبط با پسماند، استفاده از ابزار یارانه را آنچنان که بایسته و شایسته است مورد توجه قرار نداده‌اند. صرفاً در چارچوب ماده ۱۷ آیین‌نامه به استفاده از یارانه یا امتیازات ویژه (Grants) برای واحدهای بازیافت تصریح شده است. مطابق ماده مزبور، واحدهای بازیافتی که در چارچوب ضوابط زیست محیطی سازمان حفاظت از محیط‌زیست قرار داشته و فعالیت نمایند از حداکثر تسهیلاتی که برای احداث و ادامه فعالیت واحدهای صنعتی در نظر گرفته می‌شود برخوردار خواهند شد. وفق تبصره یک همان ماده، در صورت پرداخت هرگونه یارانه یا تعلق نرخ ترجیحی برای حمایت از انواع کود شیمیایی، کودهای کمپوست نیز به همان میزان بهره‌مند خواهند شد. همچنین به استناد تبصره دو از ماده مذکور، وزارت نیرو در خرید برق حاصل از چنین بازیافتی را مطابق ضوابط ترجیحی خریداری خواهد کرد. در سایر مواد به این ابزار اشاره نشده است. این ابزار در کشورهایی که ابزار بازار و سازمان‌های داوطلب و مدنی بر اعمال و سیاست‌های دولت تأثیرگذاری بیشتری دارد کاربرد زیادی دارد و ابزار یارانه‌ها را در سمت‌وسوی اهداف خاص کانالیزه می‌کنند. در ایران بحران در نهادهای مدنی، امکان تأثیرگذاری آن‌ها را در هدف‌گذاری یارانه‌ها بی‌تأثیر یا کم تأثیر ساخته است. فرآیند مسیر قانون‌هدمندی یارانه‌ها دلیلی بر این مدعاست.

مزایده حقوق مالکیت

ظاهراً قانون‌گذار ما با این ادبیات بیگانه است؛ چراکه در اسناد مربوط به پسماندها، به چنین ابزاری اشاره هم نشده است. چنین وضعیتی می‌تواند حاکی از ضعف در رویکرد بازار-محور در خصوص استفاده از ابزارها در اسناد مورد بحث باشد.

مالیات

تبصره‌های ۱ و ۲ ماده ۱۲ آیین‌نامه به معافیت از پرداخت مالیات تحت شرایط ماده اشاره نموده است. مطابق این ماده، تولیدکنندگان و واردکنندگان مواد نه‌گانه (مواد پلیمری، کالاهای شیشه‌ای،...) مکلف به بازافت پسماند حاصل از آن‌ها گردیده‌اند؛ در غیر این صورت، موظف به پرداخت نیم در هزار ارزش کالا به صندوق ملی محیط‌زیست خواهند بود. در صورت عدم اقدام، مجازات مقرر در ماده ۱۶ قانون در مورد آن‌ها اعمال خواهد شد. در تبصره ماده ۱۲ واحدهای تولیدی استفاده‌کننده از مواد بازیافتی (تبصره ۱) و واحدهایی که محصولات خود را صادر نموده یا کالای وارده شده را مرجوع می‌دارند، از پرداخت مبلغ تعیین شده معاف خواهند بود. (تبصره ۲). ماده ۸ قانون به صلاحیت داشتن مدیریت‌های اجرایی جهت اخذ هزینه‌های پسماند تصریح نموده و در بند ۴ ماده ۴ قانون به مقوله اخذ هزینه از تولیدکنندگان پسماند اشاره شده است. ملاحظه می‌شود رویکرد قانون‌گذار در توجه به ابزار «مالیات سبز» جایگاه نحیف و قهقرایی داشته و به بیان دیگر نمی‌تواند ابزار قدرتمندی برای حفاظت از اموال عمومی و مشترک باشد. این در حالی است که در وضعیت فعلی، ابزار مالیات نقش زیادی در کارآمدی مقوله مسئولیت مدنی در فضای غیر قضایی دارد.

در مقام ارزیابی رویکرد قانون‌گذار در به کارگیری ابزارهای فوق موارد زیر حائز اهمیت به نظر می‌رسند. نخست اینکه از نظر اقتصادی، به کارگیری ابزارها اصولاً برای آن است که کارایی اقتصادی تأمین و تضمین گردد. در حالی که قانون‌گذار در بند ۴ ماده ۴ قانون در جهت رهنمود مراجع اجرایی مقررات‌گذار، صرفاً پرداخت بخشی از هزینه‌های بازافت را برعهده تولیدکنندگان پسماند قرار داده است. ناگفته پیداست پرداخت مابقی هزینه‌ها به مثابه آثار جانبی منفی است که از طریق سایر بخش‌های جامعه جبران خواهد شد و جالب آنکه این تکلیف صرفاً برای تولیدکنندگان ذکر گردیده است. لذا واردکنندگان کالاهای دارای پسماند با هزینه جانبی زیاد مشمول این ماده

نمی‌باشند. دوم؛ گفته می‌شود استفاده از ابزارهای اجباری اصولاً از نظر هزینه‌های مالی و پرسنلی... خود هزینه بر بوده و تبعاً بر کارایی اقتصادی تأثیر منفی خواهند داشت. درحالی که ملاحظه کردیم قانون‌گذار ما بیشترین نوع ابزارها را از چنین ابزارهایی انتخاب نموده است. سوم؛ رویکرد تقصیر-محور در موادی همچون ماده ۱۸ قانون نمی‌تواند ابزار مناسبی برای مسائل زیست محیطی تلقی گردد. چراکه امروزه در موضوعات زیست محیطی قاعده مسئولیت عینی (Liability) جایگزین مسئولیت مقید (Responsibility) گردیده است. (Nguyen, et al., 2003: 933-936 and Birnie & Boyle, 2000: 92-93 and Ogus, 1995: 20-21). چهارم؛ در ماده ۲ آیین‌نامه، اعضای کارگروه ملی کاملاً ترکیب دولتی داشته و هیچ‌گونه جایگاهی برای نمایندگان نهادهای مدنی در تصمیم‌گیری‌های آن نهاد در نظر گرفته نشده است. درحالی که مشارکت چنین نهادهایی می‌توانست ایده‌ها، افکار و دغدغه‌های چنین نهادهایی را به‌مثابه نزدیک‌ترین ارگان به جامعه مدنی و آشنا به رفتارهای اجتماعی، موجب تدوین و به‌کارگیری ابزارهای کارآمدتر گردند. پنجم؛ استفاده از ابزارهای داوطلبانه در نزد قانون‌گذار محلی از اعراب نداشته، درحالی که امروزه تمایل به استفاده از این‌گونه ابزارها، به لحاظ مزایایی همچون هزینه‌بر نبودنشان، کاهش حجم دولت و...، رو به فزونی است و شایسته بود که در راستای «اصل مشارکت» به نحو مطلوبی از ابزار سازمان‌های داوطلب و خانواده استفاده گردد.

نتیجه‌گیری

در نگاه نخست چنین به نظر می‌رسید که چون قانون مدیریت پسماندها جدیدترین اقدام قانون‌گذار در خصوص مقابله با آثار جانبی منفی است لذا در پاسخ به نیازهای روز جامعه تدوین و تصویب گردیده است اما در این تحقیق ملاحظه گردید که دست کم در حوزه به‌کارگیری ابزارها، قانون مذکور سند موفقی نبوده است و به نوعی پاسخگوی نیازهای امروزی نمی‌باشد در نتیجه نمی‌توان از آن، انتظار یک قانون پیشرو و پوشاننده نیازها را داشت. همین ناکارآمدی ابزارها می‌تواند قرینه‌ای بر بحران محیط‌زیست، برای نمونه آلودگی هوا (به‌عنوان کالای عمومی) باشد. شاید بر همین اساس بوده است که در سال‌های ۱۳۹۱ و ۱۳۹۲ تعداد روزهای ناسالم تهران به ترتیب ۱۴۶ و ۱۵۹ روز بوده و در سال ۱۳۹۲ هوای تهران صرفاً سه روز را در شرایط هوای پاک قرار داشته

است و این وضعیت یک هشدار جدی برای جامعه ایرانی است.

<http://www.khabaronline.ir/detail/324856/society/environment.1393/2/25>.

10:40 <http://www.mehrnews.com/detail/news/2263264>. 1393/2/25. 10:49)

بر این اساس می‌توان گفت ما نیازمند بازتعریف قلمروی ابزارهای مقابله با هزینه‌های جانبی هستیم؛ اما نمی‌توان از این واقعیت گذشت که ابزارهای مقابله با آثار جانبی مقوله‌ای «خنثی» در جهت پیامدهای خواسته یا ناخواسته اشخاص بر روی ثالث نیستند، بلکه انتخاب ابزارها، بسته به چارچوب و ساختار کلی هر جامعه‌ای باید انجام گیرد. در واقع ابزارها برای آن است که از ورود خسارت پیشگیری یا خسارت متوقف گردد یا اینکه سازوکارهای مطلوبی جهت جبران خسارات وارده از جانب اشخاص به سایرین اندیشیده گردد. نمی‌توان موفقیت یا عدم موفقیت ابزارهای کاربردی را در یک جامعه به سایر جوامع پیوند زد، کما اینکه نمی‌توان فرمول واحدی را در روش به کارگیری ابزارها مطرح نمود؛ لذا ما به نوعی، ناگزیر از انتخاب آن‌ها در چارچوب جامعه ایرانی هستیم و به بیان بهتر، ناگزیر از بومی سازی آن هستیم، البته این به مفهوم خالی نمودن محتوای ابزارها نبوده بلکه به معنی متناسب سازی آن‌ها با الزامات جامعه ایرانی هستیم. چه بسا در برخی حوزه‌ها دست به ابداع بزنیم یا جرح و تعدیلهایی را بنماییم. برای نمونه ابزارهای بازار محور از جمله ابزارهای موفق در کشورهایی همچون امریکا بوده است. با این حال باید توجه داشت که سازوکارهای نظارت بر اعمال آن‌ها نباید مورد غفلت یا تسامح قرار گیرد (Prosser, 2007: 352-356) و در نهایت سرسلسله چنین نظارتی باید به نظارت قضایی (Judicial Review) منتهی گردد. البته نظارت قضایی نمی‌تواند بیگانه با نظام حقوقی بکار گرفته شود و بسته به نظام قضایی حاکم می‌تواند مختلف باشد. برای نمونه در امریکا نظارت قضایی بر مقررات، موردی یا خاص (Ad hoc) است. (Croley, 2008: 99). در ایران از یک سو دادگاه‌ها به استناد اصول ۱۵۹ و ۱۷۰ و دیوان عدالت اداری به استناد اصل ۱۷۳ قانون اساسی صلاحیت چنین نظارتی را دارا می‌باشند. از سوی دیگر، در عمل با ناکارآمدی نظارت قضایی مواجه هستیم.

در ارتباط با ابزارهای بکار گرفته شده در اسناد مذکور، ملاحظه گردید اولاً این ابزارها به صورت مساوی یا حتی متوازن بکار گرفته نشده و به میزانی که ابزارهای اجباری مورد اقبال قانون‌گذار بوده است به همان میزان نیز ابزارهای داوطلبانه با چالش‌ها و موانع نظری روبرو بوده است. تازه در درون ابزارهای اجباری، سطح به کارگیری ابزارهای نیز از وضعیت قابل قبولی

برخوردار نبوده و ابزار مقررات در بالاترین سطح کاربرد قرار دارد. چنین نگاه تک‌بعدی به ابزارها، بی‌تردید موجب غفلت از تمام ظرفیت‌های جامعه و کشور خواهد شد و کمترین پیامد منفی چنین «تک‌بعدی‌نگری» موجب ناکارآمدی برخی ابزارها (به‌خصوص ابزار مقررات) در مقام اجرا خواهد شد. در خصوص ابزارهای ترکیبی باید گفت که برخی از ابزارهای ترکیبی (مالیات، یارانه‌ها و اطلاعات و توصیه‌ها) دچار ناکارآمدی بوده و برخی نیز (مزایده حقوق مالکیت) با چالش موضوعیت مواجه‌اند. در این صورت بازبینی ابزارها هم در سطح «سیاست‌گذاری» و هم در ساحت «سیاست‌گذاری»، ضروری به نظر می‌رسد. ثانیاً ابزارهای سه‌گانه بالا در ارتباط تعاملی با هم بوده؛ به این معنا که برای مثال اگر «ابزار بازارهای خصوصی» با مانع نظری یا کارآمدی مواجه باشد «ابزار مالیات» نیز از ناکارآمدی رنج خواهد برد. فلذا چالش پیش‌روی ابزارهای داطلبانه، آثار منفی خود را بر ابزارهای ترکیبی خواهد داشت؛ امری که در اسناد مذکور قابل مشاهده است.

اگر بپذیریم که از جمله کاربردهای استفاده از ابزارها پیشگیری از وقوع مسئولیت مدنی است در این صورت جهت مقابله با آثار جانبی منفی در کشورمان در نهایت ناگزیر از تقویت بسترهای نظام حقوقی خودمان هستیم. لذا از یک سو، ضرورت استفاده از ظرفیت‌های معطل مانده نظام حقوقی، به ویژه قواعد فقهی نظیر قاعده «کل من له الغنم فعلیه الغرم» یا «قاعده لا ضرر» احساس می‌شود؛ هر چند که به نظر می‌رسد چنین اصول و قواعدی در فضای گفتمانی حقوق خصوصی شکل گرفته و به صورت شایسته‌ای نمی‌تواند پوشش دهنده حوزه «مسئولیت مدنی دولت» باشند و به نظر می‌رسد در این حوزه نیازمند بازخوانی مفهومی و گستره‌ای این قواعد هستیم. (Zargoush, 2010:33) از سوی دیگر، نیازمند چابک سازی نظام قضایی در ارتباط با مسئولیت مدنی هستیم. چراکه آنچه‌آنچه استیگلتز اشاره داشته است، معایب ساز کار قضایی و رجوع به دادگاه دارای معایب زیادی است که امکان رجوع اشخاص به دادگاه را منتفی یا دست کم با چالش جدی روبرو می‌سازد چراکه در مواردی هزینه طرح و پیگیری چنین شکایاتی بسیار بالا و زمان‌بر است. (Stiglitz, Op.cit: 233). بر این مبنای، اولاً تشکیل «دادگاه‌های تخصصی» ضرورت انکارناپذیری پیدا می‌کند ثانیاً مراجعه به محاکم دادگستری باید آخرین مرحله در دادخواهی باشد.

در کنار ضرورت مذکور، بازتعریف مقوله «مسئولیت مدنی» به شدت احساس می‌گردد. چنین معضلی البته ناشی از سیطره انگاره‌های حقوق خصوصی در کل قلمرو حقوق بوده است چراکه در این رشته حقوقی، توجه به «رابطه سببیت» از اهمیت غیر قابل تقلیلی برخوردار بوده و برای احراز

مسئولیت ضروری است. (Katouzian, 2015: 77) در حالی که برای معضلات جدید ابزارهای جدید نیاز است و در ارتباط با اموال عمومی و مشترک وضعیت از این قرار است و چه بسا آن هدفی که در حقوق خصوصی به عنوان آثار مسئولیت و ذیل عنوان اعاده وضع به حالت پیش از ورود ضرر مورد بحث قرار می‌گیرد (Ghasemzadeh, 2011: 161) در اینجا نتوان عملیاتی نمود. در این صورت، ضرورت بازتعریف مفهوم مسئولیت مدنی و آثار مترتب بر آن در حوزه حقوق عمومی به مثابه یک ضرورت، گریزناپذیر جلوه می‌کند.

۵: پیشنهادها؛ تغییر ایستار از «زباله‌باوری» به «کالاباوری» پسماندها

یافته تحقیق حاضر این است: با بررسی قانون مدیریت پسماند در ارتباط با الگوی دات، نیازمند تغییر ایستارها و رویه‌ها هستیم تا از این طریق بتوانیم به اقتصادی سازی پسماندها برسیم. چنین تغییری نیازمند دو نوع همت حقوقی و اقتصادی است. کلید واژه همت اقتصادی را می‌توان در «بازیافت» (Recycling) خلاصه کرد و همت حقوقی، در دو موضوع «مسئولیت و مالکیت» (Liability & Ownership) مطرح است. در واقع، چنین همتی در واکنش به تغییرات گسترده در شیوه حیات اجتماعی، به ویژه در اثر روند رویه گسترش شهرنشینی و رشد فزاینده مصرف‌گرایی در جوامع مدرن است که در اثر آن، حجم پسماندها به شکل بی‌سابقه‌ای افزایش پیدا کرده است. در نگاه نخست به نظر می‌رسد این حجم از پسماند در واقع زباله‌های حاصل از زندگی اجتماعی مدرن است. با این حال به نظر می‌رسد می‌توان به ارائه راهکارهایی در جهت تبدیل «تهدید یا معضل» به «فرصت» استفاده کرد که در ادامه توضیح آن‌ها می‌آید.

بازیافت: حلقه ارتباطی تبدیل زباله به کالای اقتصادی

بازیافت به فرآیند بازیابی یکشی جهت بهره‌برداری دوباره گفته می‌شود. در این صورت آماده سازی مواد برای به کارگیری دوباره را می‌توان بازیافت تعریف کرد. در تعریفی دیگری گفته شده است: «بازیافت عبارت است از فرایند پردازش مواد مصرف شده به محصولات و مواد تازه به منظور پیشگیری از به هدر رفتن مواد سودمند بالقوه (ذخیره‌ای)، کاهش مصرف مواد خام، کاهش مصرف انرژی، کاهش آلودگی هوای حاصل از سوختن مواد و آلودگی آب‌های حاصل از تدفین زباله‌ها در خاک به وسیله کاهش مقدار معمول زباله‌ها و کم کردن نشر گازهای

گلخانه‌های در مقایسه با تولید خالص است.

(https://en.wikipedia.org/wiki/Recycling#cite_ref-gar_2-5) با این حال باید توجه داشت که در عمل اندیشمندان از حوزه‌های مختلف امکان موفقیت آن را با سختی‌های زیادی ارزیابی می‌کنند و انتقاداتی را بر آن وارد می‌کنند. برای مثال می‌توان به مشکلات بازیافت در حوزه تجهیزات الکترونیکی اشاره کرد (See for Example: Sepulveda & Others, 2010) یا این که معضلات بازیافت کاغذ قابل طرح است. (See: Landsburg, 2016)

مقوله بازیافت در دو حوزه پاسداری از محیط‌زیست و اقتصاد از توجه جدی برخوردار بوده است و در سایه رشد فزاینده پسماندها و آثار گسترده این مواد بر دایره حق‌ها، در قلمروی حقوق نیز از اهمیت دوچندان برخوردار شده است. امروزه مهمترین مفهوم و یافتار در حوزه مدیریت پسماند، بازیافت است. بر این مبنا بازیافت برای آن است که در شئون مختلف اقتصادی، زیست محیطی و حقوقی به اهدافی دسترسی پیدا شود. با در نظر گرفتن اهمیت بازیافت است که می‌توان گفت ابزارهای مطروحه در قانون مدیریت پسماندها باید به سمت تسهیل عملیات بازیافت باشد. با در نظر گرفتن دو سازکار اقتصادی و حقوقی به نظر می‌رسد می‌توان پیشنهادهایی را به شرح زیر در حوزه ابزارهای داوطلبانه و ترکیبی ارائه داد:

توسعه و بسط ابزار بازارهای خصوصی

در قلمروی ابزارهای داوطلبانه و در چارچوب منطق اقتصادی، بهترین سازکار برای بازیافت پسماندها، «ارزشگذاری اقتصادی» برای زباله‌هاست. در این صورت است که نظام بازار بیش و پیش از همه ابزارها بدان عکس‌العمل مثبت نشان داده و زمینه‌های کاهش تبدیل پسماندها به زباله را در پی خواهد داشت. بر مبنای چنین نگرشی است که پسماندها در نگاه بازیگران بازار، نه یک زباله بلکه یک کالای اقتصادی هستند که ذاتاً هیچ تفاوتی با بقیه کالاها ندارند. در چارچوب این دیدگاه، شهرداری‌ها موظفند با در نظر گرفتن ارزش اقتصادی این گونه کالاها اقدام به مدیریت پسماند نمایند. به این اعتبار چنین کالاهایی باید از طریق نظام دادوستد بازار، طی قراردادی به متقاضیان فروخته شده و به لحاظ پیوند مستقیم آن با بهداشت و آسایش عمومی، در چارچوب ضوابط و مقررات و تحت نظارت کلی نهادهای عمومی مورد داد و ستد قرار گیرند.

تعمیم ابزار مالیات‌های سبز به گستردگی نظام بازار

مهم‌ترین ابزار ترکیبی حامی ابزار بازارهای خصوصی، توسعه گونه‌ای از ابزار مالیات در گستره بازار است که به «مالیات‌های سبز» (Green Taxes) معروف است. در چارچوب ضوابط حقوقی و با در نظر گرفتن منطق اقتصادی، لازم است نهاد حکومت در کنار نظام بازار، امر باز یافت پسماندها را تسهیل کند. ابزار مالیات سبز به دو اعتبار می‌تواند پشتیبان باز یافت باشد: از یک سو، آنچنان که پیگو گفته است مالیات بر آثار خارجی در فعالیتهای اقتصادی در نهایت به بالاتر رفتن سطح رفاه اجتماعی و اصلاح نظام مالیاتی سبز می‌انجامد. (Williams, 2003) لذا با ارائه مشوق-های مالیاتی و تخصیص مالیات کمتر برای کمتر آلوده کنندگان، آن‌ها را تشویق به تولید کمتر پسماند نماید. چرا که در چارچوب مدیریت مدرن زباله‌ها، کاهش پسماند از باز یافت آن اولویت بیشتری دارد که در لسان حقوق محیط‌زیست به «اصل پیشگیری» معروف است. از سوی دیگر، فعالین حوزه باز یافت را به سبب فعالیت در حوزه پاسداری از محیط‌زیست از شمول مالیات معاف نموده یا در برابر سایر رقبای بازار با کاهش مالیات مورد حمایت قانونی قرار دهد و از این طریق به «بهینه مالیات» نائل گردد. (Zhang & Zhang, 2013) «فرضیه مزیت دوسویه» تولاک مؤید این موضوع است. (Tullock, 1967 : 643-644) از پیامدهای حقوقی چنین عملی، ظهور «اصل آلوده کننده باید پردازد»، (The polluter Pay Principle) است.

تغییر ایستار در خصوص دو نهاد «مالکیت و مسئولیت»

جهت تسهیل در این خصوص نیازمند دو تغییر در دو نهاد حقوقی هستیم.

بازخوانی نهاد مالکیت در ساحت حقوق عمومی

گفته می‌شود «در غیاب حقوق مالکیت، بازار با شکست مواجه می‌شود و دولت می‌تواند به‌طور بالقوه این مشکل را حل کند» (Manki, 2008: 271). به نظر می‌رسد نهاد دولت در ایران فعلی، بازی در چنین نقشی را به خوبی اجرا نکرده است و فضای گفتمانی حاکم بر نهاد مالکیت در همان فضای کلاسیک باقی مانده است. لذا از این حیث الزامات و قواعد جدید ناظر بر مالکیت مورد غفلت قرار گرفته است. بر این اساس شایسته است در قانون مذکور یا در سند جداگانه‌ای نگاه دوباره‌ای به مقوله مالکیت گردد و بر مبنای آن به باز تعریف ابزارها پردازیم؛ یعنی چون بین ابزارها و نهاد مالکیت در این قانون تناسب وجود ندارد در نتیجه کارآمدی آن‌ها محل چالش است.

در این صورت بازبینی این سند با توجه ویژه به ابزار «مزایده حقوق مالکیت» و ابزار مالیات، به ویژه مالیات سبز، ضرورت پیدا می‌کند. در سطحی گسترده‌تر و عمیق‌تر، شاید به بیان میشل فوکو به لحظه گسست معرفت شناختی در نظام مالکیت رسیده‌ایم. در این صورت آن فهم معرفتی رایجی که از مالکیت وجود داشت امروز دیگر در برخی حوزه‌ها کارایی نداشته و وجود آثار جانبی فزاینده خود دلیل متقنی بر ادعاست. در این راستا به نظر می‌رسد آن خوانشی که قانون‌گذار اساسی ما در اصل ۴۵ در خصوص «مالکیت اموال عمومی» ارائه می‌دهد را باید مورد بازبینی جدی حقوقی قرار داده و این گونه اموال را از حوزه «انحصارات حکومتی» به قلمروی «مشاعات عمومی» انتقال داد.

بازاندیشی در مفهوم مسئولیت مدنی

ادعای تغییر در نهاد مالکیت بی‌تردید در همه حوزه‌ها منطقاً امکان‌پذیر نبوده و در خیلی ساحت‌ها نیز با چالش‌های زیادی روبروست در این صورت بنظر می‌رسد بازاندیشی در مفهوم مسئولیت مدنی مکمل خوبی برای گذر از بحران‌های پیش‌رو در خصوص ابزارها باشد. بر این مبنای چه بسا در این ارتباط در چند سطح نیازمند بازبینی و بازاندیشی هستیم. از یک سو، در ارتباط با نسبت عمل، ماهیت و گستره «شخص عمومی» با مقوله مسئولیت مدنی، نیازمند بازبینی دوباره در این خصوص هستیم؛ نیازمند بازبینی در گستره اعمال شخص عمومی و بازاندیشی در ساحت ماهیت چنین شخصی، دست کم بخشی از شخص عمومی، هستیم که در این صورت می‌توانیم به سمت «اداره قراردادی» (Contracting Administration) حرکت کنیم. با وقوع چنین اتفاقی، امکان نظارت قضایی شفاف‌تر و گسترده‌تر بر اعمال دولت افزون‌تر خواهد شد. در چنین وضعیتی، شخصیت و شأن طرفِ موجد و موجب مسئولیت در موضوع مسئولیت بی‌معنا گردیده و چنین اوضاع و احوالی نقش قدرتمندی برای حرکت حکومت به سمت آشتی با «ابزارهای داوطلبانه» و رونق «ابزارهای ترکیبی» (به ویژه دو ابزار: ابزارهای خصوصی و مالیات) خواهد داشت. از سوی دیگر، به مفهوم سازی در حوزه مسئولیت مدنی متناسب با الزامات مستحدثه نیازمند هستیم. نیازمند بازبینی دوباره در خصوص ارکان کلاسیک مسئولیت مدنی شامل: «عمل زیانبار، زیان و رابطه سببیت» (Safae & Rahimii, 2015: Chapter 5 and Bariiklu, 2014: 68-182) هستیم که در اینجا بخصوص «رکن سببیت» به بازاندیشی عمیق، دقیق و گسترده‌ای نیازمند است. فلذا می‌توان

گفت در حوزه اموال مشترک و بخصوص اموال عمومی ناگزیر از شناسایی مسئولیت عینی و مطلق هستیم که به بیان برخی از حقوق دانان این نوع از مسئولیت شدیدترین نوع آن را تشکیل می دهد. (See: Badinii, 2012:21 and Talae & Heydari, 2015) همچنین ضرورت بازبینی در قانون مسئولیت مدنی، مصوب ۱۳۳۹، بخصوص ماده ۱۱، آن هستیم. چنین بازاندیشی البته پیامدهای حتمی بر انتخاب ابزارهای مقابله با آثار جانبی را در پی خواهد داشت و ما را بیش از پیش به استفاده از ابزارهای متنوع، بخصوص ابزارهای مبتنی بر سازکار بازار وادار خواهد کرد. پیامد چنین تغییری، افزایش منطق اقتصادی در ارتباط با ابزارهاست.

References

- [1] Alvani S. M. (2015). Decision Making and Determine of Government Policy, 18th Edition, Tehran: Samt Publications.
- [2] Baber W. (1991). The Evolution of Economic Thoughts: a Comparative Study of Classical and Neoclassical Schools and Marx and Keynes, Translator: Habibollah Teymuri, Tehran: Publishing and Teaching of the Islamic Revolution.
- [3] Badinii, H. et al. (2012). Liability: Foundation and Examples, Compatrative Law Studies Magazin, Vol. 3, No. 1.
- [4] Bariiklu, A. R. (2014). Civil Liability, 5th Edition, Tehran: Mizan Legal Foundation.
- [5] Birnie, P.W. and Boyle, A. E. (2000). International Law and the Environment. Oxford: Oxford University Press.
- [6] Bodin L. (1971). The History of Economic Thoughts, Translator: Hooshang Nahavandii, Tehran: Morvariid Publications.
- [7] Bronwen, M. and Yeung, K. (2009). An Introduction to Law and Regulation. Cambridge: Cambridge University Press.
- [8] Caporaso, J. A. & Levine D.P. (2008). Theories of Political Economy, Translator: Mahmood Abdollahzadeh, Tehran: sales Publishing.
- [9] Croley, S. P. (2008). Regulation and Public Interests. Princeton and Oxford: Princeton University Press.
- [10] Ghasemzadeh S. (2011). Obligations and Civil Liability without Contract, 9th Edition, Tehran: Mizan Legal Foundation.
- [11] Hayek, F. V. (1976). Individualism and Economic Order. London: Routledge & Kegan Paul.
- [12] Hewlett, M. & Ramesh, M. (2001). The Study of Public Policy, Translator: Abbas Monavaryan & Ebrahim, Gholshan, Tehran: Public Administration Training Center,
- [13] Hirschauer, N., et al. (2015). Happiness and Utility in Wconomic Thought- or: What Can We Learn from Happiness Research for Public Policy Analysis and Public Policy Making?. Social Indicators Research, 121: 647-674.
- [14] Hosseynii, Tehran: Printing and Publication Organization of Ministry Of Culture & Islamic Guidance.
- [15] Howlett, M. (2012). The Lessons of Failure: Learning and Blame Avoidance in public policy making. International Political Science Review, 33(5): 539-555.

- [16] Islamic Republic of Iran Energy (2004). Environment Review, World Bank Policy Note, Report: 29062-IR, May 21.
- [17] Jowell, J. and Dawn, O. (ed). (1994). The Changing Constitution, Third Edition, Oxford: Oxford University Press.
- [18] Katouzian N. (2015). Introductory Course of Civil Law: Legal Events, Tehran: shercat e sahamii e Enteshar.
- [19] Klarke, B. (2010). Comparative Political Economy, Translator: Abbas Hatami, Tehran: Kaviir Publications.
- [20] Landsburg, S. E. (2016), Why I Am Not an Environmentalist: The Science of Economics Versus the Religion of Ecology Excerpt from The Armchair Economist: Economics & Everyday Life, 223-231, Available in: <http://app.easybrander.net/c/211937>
- [21] Manki G. (2008). Microeconomic Theory, Translator: Hamid Reza Arbab, Tehran: Ney Publishing.
- [22] Mansfield, E. (1982). Micro – Economics: Theory and Applications. 4th Edition, New York: W.W. Norton Co.
- [23] Mulaee A. (2014). Administrative Contracts, Tehran: Mizan Legal Foundation.
- [24] Nakamura, R. T. and Church, T. W. (2003). Taming Regulation: Superfund and the Challenge of Regulatory Reform. Washington, D.c.: Brooking Institution Press.
- [25] Nguyen, C. D., et al. (2003). Public International Law, Translator : Hassan Habibii, Tehran, Ettelaat Publications.
- [26] Ogus, A. I. (1995). Regulation: Legal Form & Economic Theory. Oxford: Clarendon Press.
- [27] Pearson, J. (1999). “Development and Environment”, Printed in: Thirlwall, A., Growth and Development, Translator: Manochehr Farhang & Farshid Mojaver, Tehran: Printing and Publication Organization of Ministry Of Culture & Islamic Guidance.
- [28] Perman R. et al., (2008). Environment Economics and Natural Resources, Translator: Hamid Reza Arbab, Tehran: Ney Publishing.
- [29] Prosser, T. (2007). Regulation, Markets, and Legitimacy. Printed in: Jowell J. and Dawn O. (ed). The Changing Constitution. Sixth Edition, Oxford: Oxford University Press.
- [30] Rhoads, S, E. (1985). The Economist's View of the World. Cambridge, Cambridge University Press.
- [31] Safaee, S. H. & Rahimii, H. (2015). Civil Liability, 8th Edition, Tehran: Samt Publications.
- [32] Sepúlveda, A. et al. (2010), A Review of the Environmental Fate and Effects of Hazardous Substances Released from Electrical and Electronic Equipments During recycling: Examples from China and India, Environmental Impact Assessment Review 30, 28-41, Journal Homepage: www.elsevier.com/locate/ear.
- [33] Slater D. & Tokiss F. (2007). Market and Modern Social Theory, Translator: Hosseyn Ghazian, Tehran: Ney Publishing.
- [34] Stern, N. (2006). The Economics of Climate Change The Stern Review. Cambridge: Cambridge University Press.
- [35] Stiglitz, J. E. (1988). Economics of the Public Sector. Second Edition, New York: W.W Norton.
- [36] Talaei & Heydari (2015). Obligations and Responsibility of Stats in the Field of Protection and Preservation of Environment against with an Emphasis on

- Hazardous Wastes, Quarterly Journal of Public Law Research, Sixteenth Year, No, 45.
- [37] Thomas, S. (2013), Government Regulation of Business. New York, McGraw-Hill.
- [38] Tullock, G. (1967). Excess Benefit, Water Resources Research 3, 643- 644.
- [39] Williams, R. C. (2003). Health Effects and Optimal Environmental Taxes. Journal of Public Economics, 323-335.
- [40] Zargoush M. (2010). Civil Liability of the Government: Public Rules, Vol.1, Tehran: Mizan Legal Foundation.
- [41] Zhang, J., & Zhang, W. (2013). Will Carbon Tax Yield Employment Double Dividend for China? International Journal of Business and Social Research, 124-131.

