

چارچوب گزارشگری

# حسابرسی پارکهای ملی



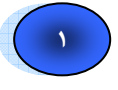
مجلس شورای اسلامی  
دیوان محاسبات کشور

**معاونت فنی و حسابرسی امور عمومی و اجتماعی**

**هیات حسابرسی زیست محیطی و انرژی های نو**

**خردادماه ۱۳۹۲**

صلى الله عليه وسلم



## مقدمه

### مقدمه :

با توجه به اهمیت محیط زیست و بالاخص پارک های ملی ، رسیدگی به وضعیت آنها ، به دلایل ذیل مورد توجه قرار گرفته و مقرر گردید توسط هیات حسابرسی زیست محیطی و انرژی های نو معاونت فنی و حسابرسی امور عمومی و اجتماعی و از طریق ادارات کل دیوان محاسبات استانهای ذیربط حسابرسی گردد ؛

✓ اهمیت پارک های ملی در حفظ و نگهداری گونه های گیاهی و جانوری آسیب پذیر.

✓ اهمیت حفظ و نگهداری از املاک متعلق به دولت و مقابله با هرگونه تعرض به این اموال.

### اهداف :

۱. بررسی تعیین و تصویب حدود دقیق پارک های ملی .
۲. بررسی و حصول اطمینان از عدم تعرض و تصرف ، تصاحب و یا مزاحمت نسبت به املاک مربوط به پارک های ملی توسط اشخاص حقیقی و حقوقی.
۳. بررسی و حصول اطمینان از عدم تخریب و نابودی محیط زیست ، حفاظت مستمر از وضع زندگی گونه های گیاهی و جانوری و همچنین ایجاد محیط مناسب برای تکثیر و پرورش جانوران وحشی و رشد رستنی ها در شرایط کاملاً طبیعی .
۴. بررسی و شناخت عوامل تهدید کننده پارک های ملی از جنبه های مختلف .
۵. حصول اطمینان از اقدامات سازمان حفاظت محیط زیست در خصوص احیاء و بازسازی پارک های ملی آسیب دیده ناشی از عوامل مخرب .
۶. بررسی قوانین و مقررات موجود و حصول اطمینان از کفایت و کامل و جامع بودن این قوانین و مقررات .

## دامنه حسابرسی :

بررسی و حسابرسی پارک ملی . . . . . از زمان تاسیس پارک تا پایان سال . . . . . در قالب چارچوب گزارشگری و با توجه به اهداف تعیین شده .

## متدولوژی :

دیوان محاسبات کشور به عنوان دستگاه نظارتی ، وظایفی بر عهده دارد که در قوانین ذیربط تصریح گردیده ضمن اینکه در راستای سیاستهای ابلاغی توسط رئیس کل محترم ، مبنی بر شناسائی موارد آسیب زا<sup>۱</sup> که با تاثیر بر عملکرد دستگاههای اجرائی کشور باعث کاهش توان اجرائی و در نتیجه عدم انجام کامل و صحیح وظایف قانونی این دستگاهها می گردد ؛ تلاش شده تا با شناسائی ابعاد مختلف کارکردی پارک های ملی ، قوانین و مقررات مترتب ، موارد عدم رعایت این قوانین و همچنین آسیب های وارده بر اثر عدم وجود قوانین لازم و یا نواقص قانونی موجود ، نسبت به تهیه گزارش وضعیت پارکهای ملی و تحلیل این شرایط و نهایتاً احصاء تخلفات بر اساس یافته ها و نتایج حسابرسی و همچنین ارائه توصیه هایی برای بهبود عملکرد و پیشگیری از تهدیدات و تخریب این بخش از محیط زیست کشور اقدام نماید .

## مفاهیم آسیب شناسی :

۱. آسیب؛ هرآنچه که سیستم را در رسیدن به هدف دچار مشکل می کند و یا آنچه در دستیابی به هدف مانع ایجاد کند، آسیب می گوئیم .
۲. آسیب شناسی نیازمند نگرشی منظم و سیستمی به کل فرآیند است و هدف آن تشخیص ماهیت و نوع مساله ای است که بروز نموده و نیاز به حل دارد ، شناسایی نقاط آسیب پذیر و چاره جویی ن به مرور زمان می تواند منجر به بهبود و اصلاح روند کلی امور شود .

<sup>۱</sup> آسیب شناسی به شناخت ساختار ، تعاملات ، رویه ها و روشهای حاکم بر سیستم پرداخته و با تشخیص مسئله به چاره جویی می پردازد . آسیب شناسی اولین گام جهت سوق دادن امور به مجرای قانونی و پیشگیری از بروز تخلف از تعهدات و مقابله با مشکلات می باشد . شناسائی نقاط آسیب پذیر و چاره جویی آن به مرور زمان می تواند منجر به بهبود و اصلاح روند کلی امور شود .

۳. آسیب شناسی اولین گام جهت سوق دادن امور به مجرای قانونی و پیشگیری از بروز تخلفات از تعهدات و مقابله با مشکلات می باشد .

### گامهای لازم برای شناسایی آسیب ها :

- الف : مرحله اول ؛ شناخت ماهیت و سازوکارها ؛
- ب : مرحله دوم ؛ تشخیص علائم و نشانه های آسیب زا ؛
- ج : مرحله سوم ؛ تشخیص علل و عوامل آسیب زا ؛
- د : مرحله نهایی ؛ چاره جویی راهکارهای مقابله با آسیب ؛ که در این مرحله توصیه های لازم برای مقابله با علل و عوامل آسیب زا ارائه می شود .

### توضیحات ضروری :

۱. با توجه به لزوم اظهار نظر در هر گزارش (علاوه بر پاسخ به سوالات مطروحه) فایل تصویر مدارک مثبت به پیوست ارائه گردد
۲. در صورت لزوم (عدم وجود یا عدم کفایت نظر کارشناس رسمی) برای مستند بودن گزارش ، از نظر کارشناسان رسمی معتمد استفاده گردد .
۳. رویکرد گزارش منظور ، آسیب شناسی است لذا بیان هرآنچه که سیستم را در رسیدن به هدف دچار مشکل نموده و یا مانع دستیابی به اهداف گردد در این مقوله لازم می باشد .
۴. ارائه فایل الکترونیکی گزارش در قالب WORD با فونت BMitra با سایز ۱۴ به همراه کلیه اطلاعات و اسناد و مدارک ذیربط الزامی است .
۵. ارائه نظرات اصلاحی و تکمیلی همکاران گرامی در خصوص چارچوب گزارشگری ، موجب امتنان خواهد بود .

## عملکرد

### عملکرد :

جدول زیر به منظور مشخص نمودن اعتبارات مصرف شده در این بخش تکمیل گردد.

منظور از اعتبار ؛ کلیه وجوهی بوده که از محل اعتبارات هزینه ای، تملک، اختصاصی، ردیف ها، اعتبارات ابلاغی و . . . در سال ۱۳۹۱ به طور مستقیم و یا غیر مستقیم به مصرف رسیده می باشد .

| شماره طبقه بندی | عنوان دستگاه           | عنوان اعتبار | اعتبار | تخصیص | کنترل تخصیص | حوالات | هزینه | پیش پرداخت | علی الحساب | مانده مصرف نشده |
|-----------------|------------------------|--------------|--------|-------|-------------|--------|-------|------------|------------|-----------------|
| ۱۴۰۰۰۰          | سازمان حفاظت محیط زیست |              |        |       |             |        |       |            |            |                 |

۱. بررسی این موضوع که آیا حدود دقیق پارک ملی توسط سازمان حفاظت محیط زیست تعیین و پیشنهاد شده و به تصویب شورای عالی حفاظت محیط زیست رسیده . (بند «الف» ماده ۳ «قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست» و ماده ۶ آئین نامه اجرائی مربوط)
- لازمه انجام این بررسی ، اخذ مصوبه شورای یاد شده در خصوص پارک مورد نظر و اطمینان از رعایت حدود مندرج در مصوبه می باشد .
- موارد مغایر با توجه به دلایل آن (عدم رعایت سازو کار ذیربط ، تغییر مصوبه ، اصلاح و . . . ) بطور کامل ذکر گردد .

۲. بررسی این موضوع که آیا کلیه عرصه و اعیان متعلق به دولت واقع در محدوده پارک ملی در اختیار سازمان حفاظت محیط زیست قرار گرفته است. (ماده ۱۶ «قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست»)

در صورت عدم رعایت این ماده قانونی جدول ذیل تکمیل گردد :

| نام پارک ملی | عرصه و اعیان متعلق به دولت که در اختیار سازمان قرار نگرفته است (متر) |       | دستگاه اجرائی در اختیار دارنده عرصه و اعیان املاک موضوعه | دلایل عدم رعایت | اقدامات صورت گرفته توسط سازمان حفاظت محیط زیست | نتایج حاصل |
|--------------|----------------------------------------------------------------------|-------|----------------------------------------------------------|-----------------|------------------------------------------------|------------|
|              | عرصه                                                                 | اعیان |                                                          |                 |                                                |            |
|              |                                                                      |       |                                                          |                 |                                                |            |

با توجه به قسمت اخیر ماده ۱۶ در صورت واگذاری هر یک از موارد مذکور توسط سازمان حفاظت محیط زیست ، موارد در جدول ذیل تصریح گردد :

| نام پارک ملی | عرصه و اعیان متعلق به دولت | شخصی که املاک مذکور به وی واگذار شده | دلایل عدم رعایت | اقدامات صورت گرفته | نتایج حاصل |
|--------------|----------------------------|--------------------------------------|-----------------|--------------------|------------|
|              |                            |                                      |                 |                    |            |

۳. بررسی و اظهار نظر در خصوص کفایت ساز و کارهای موجود برای پیشگیری از هرگونه تخریب ، تعلیف احشام ، از بین بردن رستنی ها ، قطع اشجار ، تیراندازی ، شکار (به جز موارد مستثنی) و ... در پارک ملی. (مواد ۷ و ۸ آئین نامه اجرایی قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست)

۴. بررسی و اظهار نظر در خصوص کفایت ساز و کارهای موجود برای ورود و عبور و توقف در پارک ها ملی و همچنین صدور پروانه یا اجازه از سازمان حفاظت محیط زیست. (ماده ۱۰ آئین نامه اجرایی قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست و مواد ۱ ، ۲ و ۴ دستورالعمل ورود به مناطق مذکور در بند «الف» ماده ۳ قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست)

۵. بررسی صدور، تمدید و یا تجدید پروانه های اکتشاف و بهره برداری برای معادن واقع در پارکها با توجه به ممنوعیت اقدامات مذکور در اینگونه از مناطق . (ماده ۹ آئین نامه اجرائی قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست)

| معادن موجود در پارک ملی | نوع | وضعیت فعالیت |             | مجاز (با ذکر تاریخ) |         |           |            | اقدامات صورت گرفته توسط سازمان حفاظت محیط زیست برای عدم رعایت ماده قانون مذکور | نتایج حاصله |
|-------------------------|-----|--------------|-------------|---------------------|---------|-----------|------------|--------------------------------------------------------------------------------|-------------|
|                         |     | اکتشاف       | بهره برداری | فعال                | غیرفعال | بدون مجوز | مجاز صادره | تمدید مجوز                                                                     | تجدید مجوز  |
|                         |     |              |             |                     |         |           |            |                                                                                |             |

۶. بررسی موضوع اقدام به هرگونه تجاوز ، تصرف عدوانی ، یا ایجاد مزاحمت یا ممانعت از حق در محدوده پارک های ملی به وسیله صحنه سازی از طریق پی کنی ، دیوارکشی ، تغییر حفاصل ، امحای مرز ، زراعت ، غرس اشجار و ... و همچنین مبادرت به عملیاتی که موجب تخریب محیط زیست و منابع طبیعی اینگونه پارک ها گردد توسط دستگاههای اجرائی ، اشخاص حقیقی و حقوقی . (ماده ۶۹۰ قانون مجازات اسلامی)

فهرست اقدامات مذکور ، در جدول ذیل درج و بصورت تفصیلی در ادامه تشریح گردد .

| ردیف | هرگونه تجاوز ، تصرف عدوانی، یا ایجاد مزاحمت یا ممانعت از حق در محدوده پارک های ملی و یا مبادرت به عملیاتی که موجب تخریب محیط زیست و منابع طبیعی شده (با ذکر مساحت) | دستگاه اجرائی ، اشخاص حقیقی یا حقوقی | اقدامات صورت گرفته توسط سازمان حفاظت محیط زیست | آیا رسیدگی به جرائم مذکور خارج از نوبت صورت گرفته است | نتایج حاصل |
|------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------|------------------------------------------------|-------------------------------------------------------|------------|
| ۱    |                                                                                                                                                                    |                                      |                                                |                                                       |            |
| ۲    |                                                                                                                                                                    |                                      |                                                |                                                       |            |
| ۳    |                                                                                                                                                                    |                                      |                                                |                                                       |            |

هر یک از موارد بصورت تفصیلی تشریح گردد :

۱-

۲-

۳-

۷. در صورت انتقال بخش یا بخش هایی از پارک به مناطق رده پایین تر ( آثار طبیعی ملی - پناهگاه

حیات وحش - منطقه حفاظت شده) مصوبه شورای عالی محیط زیست در خصوص موضوع معنون

اخذ و دلایل این اقدام به دقت مورد بررسی قرار گرفته و بصورت مفصل در گزارش درج گردد.

۸. در صورت واگذاری بخش یا بخش هایی از پارک ملی به دستگاههای اجرائی، اشخاص حقیق و

حقوقی ، مجوز صادره بررسی و مشخصات بخش واگذار شده بر اساس مجوز، با مشخصات بخش

تملك شده تطبیق و جدول ذیل تکمیل شود:

| ردیف | شرح املاک<br>واگذار شده<br>(شامل محدوده ،<br>مترآژ و ...) | دستگاه اجرائی ،<br>اشخاص حقیقی<br>یا حقوقی گیرنده | مرجع<br>صدور<br>مجوز | در صورت نداشتن<br>مجوز ، اقدامات<br>صورته گرفته توسط<br>سازمان حفاظت<br>محیط زیست | در صورت مطابقت<br>نداشتن بخش واگذار<br>شده با بخش تملك<br>شده اقدامات سازمان<br>حفاظت محیط زیست | نتایج<br>حاصل |
|------|-----------------------------------------------------------|---------------------------------------------------|----------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|
|      |                                                           |                                                   |                      |                                                                                   |                                                                                                 |               |
|      |                                                           |                                                   |                      |                                                                                   |                                                                                                 |               |

لازم به ذکر است که در برخی موارد ، سطح حفاظتی بخش یا بخش هایی از پارک تنزل داده شده و  
واگذار می گردد .

۹. اخذ ، بررسی و اظهار نظر در خصوص برنامه های تدوین شده برای احیاء و بازسازی پارک های ملی

آسیب دیده ناشی از عوامل مخرب در قالب مولفه های ذیل (در بازه زمانی سال ۱۳۹۰):

۹-۱- کارائی برنامه های اجرائی .

۹-۲- اثربخشی برنامه ها در خصوص دستیابی به اهداف تعیین شده .

۹-۳- صرفه اقتصادی در اجرای برنامه های مذکور .

همچنین بررسی و اظهار نظر در خصوص اجرائی شدن برنامه های تدوین شده و اخذ و اعلام دلایل عدم اجرای آن.

\* نسخه ای از برنامه یا برنامه های مذکور ضمیمه گردد

## سایر موارد قابل ذکر

موضوعات مهمی که در طول رسیدگی دارای اهمیت بوده و می توان به عنوان یافته حسابرسی مطرح نمود در این قسمت ذکر گردد .

## واخواهی :

واخواهی احصاء شده با ذکر مستند قانونی در این قسمت ذکر شده و اقدام قانونی لازم برای ارسال به دادسرا صورت گیرد .

## آسیب های احصاء شده :

در بررسی های به عمل آمده ، هرگونه آسیبی وجود دارد با ذکر مصداق آورده می شود . مانند فقدان قوانین کافی مرتبط با موضوع ، ضد و نقیض بودن قوانین و مقررات ، نداشتن برنامه مدون توسط دستگاه اجرائی جهت اعمال نظارت بر موضوع مورد رسیدگی ، مبهم بودن اهداف و وظایف ، نبود ضمانت اجرائی کافی.

## توصیه های حسابرسی :

توصیه های لازم برای مقابله با علل و عوامل آسیب زا ، انحرافات ناشی از رسیدگی و مرتبط با موضوع و بهبود امور ارائه گردد.

## اصلاح امور:

هر گونه اصلاح و اقدامی که منجر به بهبود امور شده با پیوست مستندات در این قسمت احصاء شود.