

چارچوب گزارشگری

حسابرسی زیست محیطی

مدیریت سواحل

معاونت فنی و حسابرسی امور عمومی و اجتماعی

هیات حسابرسی زیست محیطی و انرژی های نو

فرورداد ۹۲

بسمه تعالی

مقدمه

مناطق ساحلی از پربارترین و پویاترین مناطق جهان و بستر فعالیت‌های عظیم اقتصادی و اجتماعی در جهان به شمار می‌روند. از طرف دیگر، به موازات رشد جمعیت و توسعه فعالیت‌ها در این عرصه‌ها طی سال‌های گذشته، فشار زیادی بر این مناطق وارد آمده و در معرض انواع آلودگی‌ها و تخریب قرار گرفته‌اند. سواحل ایران نیز از این قاعده مستثنی نبوده و طی سال‌های گذشته به ویژه در سواحل شمالی کشور، در معرض انواع آلودگی‌ها و توسعه کاربری‌ها، فراتر از توان و تحمل این مناطق قرار گرفته است. به همین دلیل نیز طی سال‌های گذشته قوانینی برای حل این معضلات به تصویب رسیده اند که عناوین مذکور بشرح ذیل می باشد .

۱- قانون اراضی ساحلی و مستحدث

۲- آئین نامه اجرایی قانون اراضی ساحلی و مستحدث

۳- ماده ۶۳ قانون برنامه چهارم و آئین نامه اجرایی ماده ۶۳ قانون برنامه چهارم

۵- ماده ۱۸۷ قانون برنامه پنجم

و هدف از تهیه این گزارش رسیدگی به عملکرد برخی از مواد قوانین و آئین نامه های فوق الذکر، بشرح ذیل می باشد :

تبصره ۱ بند د ماده ۲، مواد ۳، ۷، ۸، ۱۱ و ۱۲ (قانون اراضی ساحلی و مستحدث)

تبصره ذیل ماده ۲، مواد ۳ و ۵ (آئین نامه اجرایی قانون اراضی ساحلی و مستحدث)

بندهای الف تا ز ماده ۲، تبصره ذیل ماده ۳، تبصره های ۲ و ۳ ماده ۴، مواد ۵ و ۶ (آئین نامه اجرایی ماده ۶۳ قانون برنامه چهارم توسعه)



علت اهمیت موضوع

مناطق ساحلی در سراسر جهان در زمره مناطقی قرار می‌گیرند که به دلیل وجود منابع غنی، همواره در معرض بیشترین بهره‌برداری‌ها قرار دارند. طی دهه‌های اخیر بهره‌برداری نادرست از این منابع ارزشمند، اغلب مناطق ساحلی را با وضعیتی بحرانی و خطرناک مواجه ساخته، به گونه‌ای که فشارهای وارده، از ظرفیت تحمل زیست‌محیطی آنها فراتر رفته است. افزایش جمعیت، بهره‌برداری بی‌رویه از منابع، آلوده‌سازی مناطق ساحلی، توسعه فعالیت‌های ناسازگار با محیط و عدم هماهنگی بین فعالیت‌ها در نوار ساحلی از مهم‌ترین دلایل ایجاد فشار بر این مناطق هستند.

مجموعه مسایل و مشکلات یادشده، بسیاری از کشورهای جهان به ویژه کشورهای توسعه یافته را برآن داشته است تا ضوابط و مقررات گوناگونی را برای استفاده بهینه از این عرصه‌ها تدوین و اجرا کنند، به نحوی که اجازه استقرار کاربری‌های مختلف از سوی بخش‌های خصوصی و دولتی تنها با رعایت این ضوابط و مقررات امکان پذیر است. جمهوری اسلامی ایران نیز از این قاعده مستثنی نبوده و در خلال سال‌های گذشته تلاش‌هایی را برای ضابطه‌مند کردن و استفاده بهینه از این عرصه‌ها آغاز کرده است. اما به دلایل مختلف، این اقدام‌ها به نتایج مورد نظر منتهی نشده و کماکان مسایل و مشکلات مناطق ساحلی کشور به طور عام و سواحل شمالی کشور به طور خاص خودنمایی می‌کنند.

بر این اساس، ساماندهی و ضابطه‌مند کردن استقرار فعالیت‌ها در این مناطق به ویژه سواحل شمالی کشور که کارکردهای گردشگری برای آنها پیش بینی شده است، باید در اولویت برنامه‌های توسعه کشور قرار گیرد و سیاست‌ها و برنامه‌های مشخصی برای استفاده مطلوب و بهینه از این عرصه‌ها به مورد اجرا گذاشته شود. هر گونه تعلل و کوتاهی و از دست دادن فرصت‌ها در این زمینه می‌تواند آثار و پیامدهای زیانباری را بر کشور تحمیل کند و موجودیت این مناطق و دستیابی به توسعه پایدار را در آنها بسیار پر هزینه و گاه غیر ممکن سازد.

تعریف مدیریت یکپارچه مناطق ساحلی (ICZM) در ایران

مدیریت یکپارچه مناطق ساحلی ایران بر پایه الزامات ملی و منطقه‌ای کشور فرآیندی تکاملی، پویا و یکپارچه است که تلاش دارد با توجه به ظرفیت‌های اکولوژیک سواحل و نیازهای بلندمدت توسعه‌ای، منافع متضاد بخش‌های مختلف در سواحل را سازگار نموده و از طریق کاهش تعارضات مابین بهره‌برداران دولتی و خصوصی، شرایط حفظ منابع موجود در سواحل کشور را در راستای توسعه پایدار فراهم نماید. بر این اساس، حفاظت و توسعه مناطق ساحلی کشور با برنامه مدیریت یکپارچه سواحل کشور، سه رویکرد اساسی را شامل می‌شود که در تولید برنامه یکپارچه بهره‌برداری از سواحل توجه به آن الزام آور می‌باشد:

اول رویکرد حفاظت محور، به معنای صیانت از محیط زیست مناطق ساحلی و توجه به اصل بهره‌برداری پایدار از منابع است، که سهم نسل‌های آینده را از مواهب طبیعی این مناطق در پرتو مدیریت یکپارچه تضمین نماید.

دوم رویکرد توسعه محور، که توجه به مقوله رشد اقتصادی- اجتماعی مناطق ساحلی کشور را در فرایند اعمال برنامه ضروری می‌سازد. در این رویکرد بهره‌برداری عقلایی با هدف تقویت ظرفیت‌های توسعه‌ای مناطق ساحلی، به همراه بهره‌مندی عموم مردم از این منابع، شرط اساسی تلقی می‌شود که موجب افزایش پایداری طبیعی و استفاده از ظرفیت توسعه‌ای سواحل در چرخه توسعه ملی خواهد شد.

سوم رویکرد یکپارچه گرا در برنامه‌ها و اعمال سیاست‌ها، که بر همکاری مستمر و تعاملی بخش‌های بهره‌بردار و ناظر از سواحل کشور تأکید دارد. در این رویکرد استفاده از توان‌های مشارکتی اجتماع محلی در تبیین برنامه‌ها و مشارکت آگاهانه و فعالانه آنها در اجرای برنامه‌ها، شرطی اساسی تلقی می‌شود. همچنین در این رویکرد تأکید بر این است که با برقراری یک استراتژی واحد، منسجم و فرابخشی در مناطق ساحلی کشور، ضمن کاهش تضاد موجود (یا آتی) بین فعالیت‌های کاربران مختلف، حداکثر برداشت پایدار و توازن در بهره‌برداری از این منابع، با هماهنگی و همکاری سازمان‌های دولتی، غیردولتی و اجتماعات محلی در سطوح ملی، منطقه‌ای و محلی هماهنگی شود.

با عنایت به مطالب فوق الذکر و اهمیت موضوع، بررسی عملکردی نحوه اقدام سازمان حفاظت محیط زیست و سایر دستگاه‌های اجرایی ذی‌مدخل در خصوص تکالیف مندرج در قوانین و مقررات فوق الذکر، در دستور کار حسابرسی قرار گرفت.

اهداف

- ۱- حصول اطمینان از تعیین حریم سواحل دریای خزر ، تالابهای آن و حفاظت از حریم های تعیین شده توسط دستگاههای اجرایی ذیربط .
- ۲- حصول اطمینان از صحت عملکرد دستگاه های اجرایی ذیربط در خصوص قوانین و مقررات ، ضوابط و استانداردهای مرتبط با مدیریت سواحل .
- ۳- حصول اطمینان از تهیه آئین نامه ها ، دستورالعملها و استانداردهای مرتبط با قوانین و مقررات مدیریت سواحل توسط دستگاههای ذیربط در مهلت تعیین شده .
- ۴- حصول اطمینان از صحت عملکرد سازمان محیط زیست در ارتباط با شناسایی و اعلام مناطق ساحلی و دریایی با حساسیت بالای زیست محیطی .

دامنه حسابرسی

بررسی رعایت مفاد قانون اراضی ساحلی و مستحدث و آئین نامه های اجرایی آن ، ماده ۶۳ قانون برنامه چهارم توسعه و آئین نامه های مربوطه و همچنین ماده ۱۸۷ قانون برنامه پنجم توسعه در بازه زمانی سالهای ۱۳۸۹-۱۳۹۱ در محدوده استانهای ساحلی دریای خزر ، شامل استان های گلستان ، گیلان و مازندران .

متمدولوژی

مؤسسات عالی حسابرسی بعنوان یکی از مهمترین عناصر نظارتی کشورها می توانند در شناسایی مسائل ، مشکلات و آسیب شناسی سیستم ها ، رویه ها ، قوانین و مقررات و انعکاس مناسب آن به دولتها ، آنها را در رسیدن به اهداف زیست محیطی کشور خود ، یاری نمایند .

هیات حسابرسی زیست محیطی و انرژی های نو در اجرای حسابرسی های زیست محیطی خود ضمن انجام تکالیف نظارتی قصد دارد به بررسی رویه ها و خط مشی های اتخاذ شده در روند رعایت قوانین و مقررات مربوط به نظارت بر مدیریت سواحل و آسیب شناسی آنها پرداخته و در انتها ضمن احصاء تخلفات براساس یافته ها و نتایج حاصل از حسابرسی ، توصیه هایی برای بهبود وضعیت ارائه دهد .



توضیحات ضروری

- ۱- کلیه حسابرسان دستگاه های اجرایی ذیربط مندرج در قوانین و مقررات می بایست نسبت به بررسی تکالیف قانونی مربوط به دستگاه اجرایی خود اقدام نمایند .
- ۲- کلیه اطلاعات مورد نیاز می بایست اخذ و سپس اطلاعات اخذ شده مورد رسیدگی قرار گیرد .
- ۳- لازم است مطالب به نحو مطلوب مستند و حسب لزوم بصورت مصور (همراه با شواهد تصویری) ارائه گردد.
- ۴- با توجه به اینکه رویکرد گزارش (آسیب شناسی) می باشد ، ضمن انجام عملیات حسابرسی در حین رسیدگی ، آسیب های موجود احصاء شود .
- ۵- لازم است فایل الکترونیکی گزارش در قالب word با فونت BMitra و سایز ۱۴ به همراه فایل تصاویر مربوطه و اسکن اسناد و مدارک پیوست در یک CD ارسال گردد.
- ۶- همکاران می توانند محدودیتهای رسیدگی را در سرفصل جداگانه ای درج نمایند .
- ۷- قوانین و مقررات ذیربط ، ضمیمه می باشد .



دستورالعمل رسیدگی

قانون اراضی مستحدث و ساحلی مصوب ۱۳۵۴ :

- ۱- بررسی اقدامات انجام شده توسط وزارت کشاورزی در خصوص شناسایی ، نقشه برداری و نصب علائم ، تعیین حدود ، آن قسمت از حریم و اراضی مستحدث دریای خزر که تاکنون علامتگذاری نشده در مهلت تعیین شده . (بررسی عملکرد تبصره ۱ بند د ماده ۲)

۲-۱- بررسی و استعلام در خصوص سازوکارهای دولت (وزارت کشاورزی و سازمان ثبت اسناد و املاک) جهت جلوگیری از ثبت اراضی مستحدث کشور به نام اشخاص .

۲-۲- بررسی و استعلام در خصوص سازوکارهای وزارت کشاورزی و منابع طبیعی جهت حصول اطمینان از دریافت تاییدیه توسط سایر دستگاههای دولتی در زمان ثبت اراضی مستحدث . (بررسی عملکرد ماده ۳)

۳- بررسی در خصوص عدم تملک و تصرف خصوصی حریم منابع مندرج در ماده ۲ (عرض اراضی ساحلی و مستحدث و حریم منابع مندرج در این قانون) ولو با داشتن اسناد مالکیت (بررسی عملکرد ماده ۷)

۴- بررسی اقدامات وزارت کشاورزی در خصوص خرید و یا دریافت حق الارض از متصرفینی که تاسیساتی (در حریم یا داخل دریا یا دریاچه) ایجاد نموده اند به ترتیب مقرر شده در ماده ۱۲ (تعیین حق الارض و بهای عرصه و اعیان ...) این قانون . (بررسی عملکرد ماده ۸)

۵- بررسی اقدامات صورت گرفته توسط وزارت کشاورزی در خصوص مجازات و تعقیب کیفری اشخاصی که قصد تصرف ، تجاوز و تخریب اراضی مستحدث و ساحلی ، حریم دریا و دریاچه ها و تالابهای کشور را نموده اند . (بررسی عملکرد ماده ۱۱)

آئین نامه اجرایی قانون اراضی مستحدث و ساحلی مصوب ۱۳۸۷

۶- بررسی اقدامات انجام گرفته در خصوص تعیین عرض حریم تالابهای حوزه دریای خزر براساس شاخص های زیست محیطی ، اقتصادی ، اجتماعی و هیدرولوژیکی توسط وزارت نیرو در مهلت مقرر . (بررسی عملکرد تبصره ذیل ماده ۲)

۷- بررسی اقدامات صورت گرفته در خصوص تهیه نقشه حد بستر و حریم و همچنین علامت گذاری حد بستر و حدود اراضی مستحدث و علامت گذاری حد حریم توسط وزارت نیرو و جهاد کشاورزی در مهلت مقرر . (بررسی عملکرد ماده ۳)

۸- بررسی اختصاص میزان اعتبار تعیین شده در سقف بودجه سنواتی دستگاههای مذکور در این ماده توسط معاونت برنامه ریزی و نظارت و راهبردی . (بررسی عملکرد ماده ۵)

ردیف	دستگاه اجرایی	شماره طبقه بندی	ردیف بودجه ای	سالهای			استان	اعتبار	تخصیص	کنترل تخصیص	دارایی در جریان تکمیل	پیش پرداخت	علی الحساب	مانده وجوه مصرف نشده
				۹۱	۹۰	۸۹								

آئین نامه اجرایی ماده (۶۳) قانون برنامه چهارم

۹- بررسی اقدامات وزارت کشاورزی در خصوص مشخص نمودن معیارهای تعیین حریم دریا با اولویت دریای خزر در مهلت تعیین شده با همکاری دستگاههای ذیربط . (بررسی عملکرد بند ب ماده ۲)

۱۰- بررسی اقدامات وزارت کشاورزی در خصوص تعیین ضوابط و استانداردهای مرتبط با فعالیت های صید و صیادی ، آبی پروری ، اسکله های صیادی و توسعه جنگلها و منابع طبیعی در مهلت مقرر با همکاری دستگاههای ذیربط.(بررسی عملکرد بند ج ماده ۲)

۱۱- بررسی اقدامات وزارت راه و شهرسازی در خصوص تعیین محدوده های مناطق ساحلی ، ضوابط کاربری اراضی و مقررات ساخت و ساز در اراضی ساحلی در مهلت مقرر . (بررسی عملکرد بند ه ماده ۲)

۱۲- بررسی اقدامات سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور در خصوص تهیه نظام مدیریت یکپارچه مناطق ساحلی در مهلت مقرر . (بررسی عملکرد بند و ماده ۲)

۱۳- بررسی اقدامات وزارت کشور در خصوص تعیین سازو کارها و راهکارهای اجرایی آزادسازی کامل حریم قانونی سواحل (۶۰ متر) در مهلت مقرر . (بررسی عملکرد ماده ۴)

۱۴- آیا کلیه دستگاههای اجرایی در مهلت مقرر فاصله ۶۰ متر از تراز تعیین شده و ماقبل آن تا دریا را آزاد نموده اند ؟ در صورت مشاهده موارد استثناء مصادیق و توجیحات قانونی آنها بررسی گردد . (بررسی عملکرد تبصره ۲ ماده ۴)

۱۴-۱- در صورت وجود مواردی مغایر با تکالیف این بند دلائل عدم اقدام دستگاههای اجرایی و اقدامات قانونی انجام شده در این خصوص بررسی گردد .

۱۵- بررسی رعایت ممنوعیت ساخت و ساز و مستحدثات و تغییر کاربری در محدوده یاد شده و همچنین بررسی موارد استثناء و درج آنها در جدول ذیل . (بررسی عملکرد تبصره ۳ ماده ۴)

ردیف	نام اشخاص حقیقی و حقوقی	تاسیسات	ذکر موارد استثناء طبق قانون

۱۶- بررسی اقدامات انجام شده توسط سازمان میراث فرهنگی و گردشگری در خصوص تهیه آئین نامه اجرایی مربوط به چگونگی بهره برداری عموم مردم از امکانات اقامتی دولتی موجود در خارج از ۶۰ متر حریم ساحل در مهلت مقرر با همکاری دستگاه ذیربط . (بررسی عملکرد ماده ۵)

۱۷- بررسی اختصاص و تامین و تعیین اعتبار مورد نیاز در بودجه های سالیانه دستگاههای اجرایی ذیربط موضوع این ماده توسط سازمان مدیریت و برنامه ریزی . (بررسی عملکرد ماده ۶)

مانده وجوه مصرف نشده	علی الحساب	پیش پرداخت	دارایی در جریان تکمیل	کنترل تخصیص	تخصیص	اعتبار	استان	سالهای			ردیف بودجه ای	شماره طبقه بندی	دستگاه اجرایی	ردیف
								۸۹	۹۰	۹۱				

سایر موارد قابل ذکر

با عنایت به نواقص احتمالی چارچوب حاضر که ناشی از تازگی مبحث رسیدگی می باشد ، بهتر است همکاران موضوعات مهمی که در طول رسیدگی دارای اهمیت بوده و می توان به عنوان یافته حسابرسی مطرح نمود را در این قسمت درج نمایند .

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 اجرایی جهت اعمال نظارت بر موضوع مورد رسیدگی ، مبهم بودن اهداف و وظایف ، نبود ضمانت اجرایی 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 .