

چارچوب گزارشگری

حسابرسی زیست محیطی تالاب ها

معاونت فنی و حسابرسی امور عمومی و اجتماعی
هیات حسابرسی زیست محیطی و انرژی های نو

خردادماه ۱۳۹۱





بسمه تعالی

مقدمه

تالاب‌ها بوم‌سازان بی‌نظیری هستند که از لحاظ ویژگی‌های بوم‌شناختی منحصر به فرد بوده و به خوبی از سایر بوم‌سازان دیگر قابل تفکیک می‌باشند. آب و خاک شرایط خاص خود را دارند و این شرایط از یک طرف مانع از رویش هر نوع گیاه و یا زیست هر جاندار شده و از طرف دیگر گونه‌های زیستی بی‌نظیری را که بعضاً در هیچ یک از زیستگاه‌های دیگر طبیعت یافت نمی‌شوند، پرورش می‌دهند. شرایط زیست‌محیطی حاکم بر تالاب دسترسی انسان را به آن مشکل و گاهی غیرممکن نموده و به این ترتیب بکرترین جلوه‌های زیبای طبیعت را به وجود آورده است. در میان بوم‌سازان طبیعی، ارزش و اهمیت تالاب‌ها دیرتر از بوم‌سازان دیگر درک شده و کمتر مورد بررسی قرار گرفته است. متأسفانه هنوز آثاری از این تصور که تالاب‌ها نقاط بد و کثیفی هستند که می‌بایست خشکانده شوند تا علاوه بر مصارف کشاورزی و زراعی، از شر آنها خلاص شویم، وجود دارد.

در راستای شناخت ارزش‌ها و حفاظت از محیط زیست و تالاب‌ها به عنوان یکی از مظاهر با ارزش و بسیار زیبای طبیعت در سال ۱۹۷۱ م (۱۳۵۰ ه.ش) نمایندگان برخی از کشورهای جهان در شهر رامسر گرد هم آمدند تا با هم‌اندیشی تاریخی خود یکی از اولین نهادهای بین‌المللی حفاظت از تالاب‌ها را تشکیل دهند. کنوانسیون رامسر که به نام محل برگزاری آن معروف شد، توافقی بین‌المللی است که بر اساس آن کشورهای عضو فراتر از مرزهای جغرافیایی، مسایل زیست‌محیطی تالاب‌های کشورهای متعهد، به ویژه تالاب‌های بین‌المللی را مورد مطالعه، تحقیق و بررسی قرار داده و موظف گردیدند که تمام تلاش‌های ممکن خود را در راستای منافع ملی کشورشان به کار برند تا از تخریب و نابودی این مناطق بویژه گونه‌های زیستی آنها ممانعت به عمل آورند.

بعلاوه در سال ۱۳۹۱ از محل منابع ماده (۱۲) قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور موضوع بند (ش) ماده (۲۲۴) قانون برنامه پنجساله پنجم توسعه، سازمان حفاظت محیط زیست با استناد به تصویب نامه شماره ۴۸۰۶۸/ت/۲۶۲۶۳۶ هـ هیأت وزیران، مبلغی بابت حفاظت و احیاء تالاب‌های کشور دریافت و به ادارات کل خود در برخی از استانها ابلاغ اعتبار نموده است.

هدف از تهیه گزارش حاضر نیز بررسی عملکرد مسئولین سازمان حفاظت محیط زیست در خصوص حفاظت از تالاب‌های کشور با عنایت به اعتبارات دریافتی و همچنین تکالیف تعیین شده در کنوانسیون رامسر می‌باشد.





علت اهمیت موضوع

تالاب‌ها به خاطر داشتن ویژگی‌های خاص دارای فواید زیادی می‌باشند؛ آنها نه تنها موجب تغذیه و تأمین بخشی از سفره‌های آب زیرزمینی می‌شوند، بلکه محیطی را فراهم می‌کنند که بسیاری از پرندگان، ماهی‌ها و آبزیانی که حیات آنها وابسته به وجود چنین نقاطی است، بتوانند از آن به عنوان بهترین زیستگاه جهت بقا و تأمین غذای خود از آن استفاده کنند. تالاب‌ها به عنوان محل رشد نباتات بومی، زیستگاه گونه‌های خاص حیوانات از جمله پرندگان آبرزی همچنین دارابودن پتانسیل‌های اقتصادی، فرهنگی، علمی و تفریحی منابع پرانرژی هستند که حفاظت و حراست آنها اهمیت ویژه‌ای دارد.

تنوع زیستی، ژنتیکی و تنوع گونه‌هایی که در تالاب زندگی می‌کنند از اهمیت بالایی برخوردار است. این پدیده‌های طبیعی اگرچه وسعت چندانی نسبت به سایر محیط‌های زیستی ندارند، ولی در عمل به خاطر داشتن شرایط خاص محیطی، ویژگی‌های آب و خاک و پیچیدگی‌های بوم‌شناختی تنوع قابل ملاحظه‌ای را به وجود می‌آورند. تالاب‌ها به عنوان کانون‌های حساس نه تنها دارای تنوع گونه‌ای بسیار بالای جانوری و گیاهی هستند، بلکه تنوع ژنتیکی در هر یک از گونه‌ها در حد بالایی است و این تنوع به طور عمده در ارتباط مستقیم با تنوع محیط زیست و زیستگاه‌های متشکله در تالاب است. آنها در جلوگیری از گسترش کویر نیز نقش بسزایی دارند.

بطور خلاصه کارکردها و خدمات تالاب‌ها بدین شرح می‌باشد: تغذیه و تخلیه جریانهای زیرزمینی، تنظیم جریان‌های سطحی، جلوگیری از نفوذ آب شور، نگهداری رسوب، نگهداری مواد غذایی، پالایش مواد سمی، زیستگاه وحش و آبزیان، منبع تولید فرآورده‌های طبیعی، ارزش حفاظتی و اهمیت اجتماعی و اقتصادی.

امروزه خطر نابودی تالاب‌ها و آلودگی آب‌های ساحلی همانند بحران تخریب لایه ازن، نابودی جنگل‌ها و انقراض بسیاری از گونه‌های جانوری و گیاهی به یکی دیگر از بحران‌های زیست‌محیطی جهان تبدیل شده است. امروزه در ایران و سرتا سر جهان، تالاب‌ها رو به نابودی رفته و به طور جدی و با سرعتی روزافزون تخریب می‌شوند و علیرغم تعهدات کشورهای جهان در چارچوب کنوانسیون رامسر، ما همچنان شاهد نابودی این پدیده‌های حیاتی زیست‌محیطی هستیم.

با عنایت به مطالب فوق الذکر و اهمیت بحث تالاب‌ها، بررسی عملکردی نحوه اقدام سازمان حفاظت محیط زیست در خصوص تکالیف مندرج در کنوانسیون رامسر و همچنین نحوه مصرف اعتبارات ماده (۱۲) قانون





تشکیل مدیریت بحران کشور ، در دستور کار حسابرسی قرار گرفت.

اهداف

- ۱- بررسی و حصول اطمینان از تنظیم و اجراء نقشه های اصلاحی تالاب ها توسط سازمان حفاظت محیط زیست بمنظور تسهیل حفظ و حراست و همچنین بهره برداری صحیح از آنها.
- ۲- بررسی و حصول اطمینان از ایجاد سیستم های پایش زیست محیطی تالاب ها و همچنین اتخاذ تدابیر لازم جهت کسب اطلاع از تغییرات شرایط اکولوژی آنها.
- ۳- بررسی و حصول اطمینان از ایجاد تسهیلات لازم جهت ، حفاظت از تالاب ها و پرندگان آبی با ایجاد قرق های طبیعی .
- ۴- بررسی و حصول اطمینان از بهسازی و احیاء تالاب ها و همچنین تمهیدات اندیشیده شده جهت افزایش تعداد پرندگان آبی در آنها .
- ۵- بررسی و حصول اطمینان از اتخاذ تدابیر لازم جهت تربیت پرسنل ذیصلاح برای تحقیق در امور تالاب ها و اداره آنها توسط سازمان حفاظت محیط زیست.
- ۶- بررسی و حصول اطمینان از تدوین و استقرار برنامه مدیریت زیست بومی تالاب ها.
- ۷- بررسی و حصول اطمینان از انجام مطالعه و پژوهش در مدیریت تالاب ها.
- ۸- بررسی مشکلات و تهدیداتی که تالابها را در معرض خطر قرار داده است و همچنین اقدامات انجام شده برای حل آنها.

دامنه حسابرسی

بررسی رعایت مفاد بندهای ذیل مواد ۳ و ۴ معاهده کنوانسیون رامسر و همچنین تکالیف تعیین شده در راستای مصرف اعتبارات ماده (۱۲) قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور، در ۲۰ استان کشور که تالابها و حوزه مورد رسیدگی برای هر تالاب به شرح جدول ذیل مشخص گردیده است. توجه به این نکته ضروری است که دستورالعمل رسیدگی در دویخش مجزا تهیه شده است که همکاران محترم در استانها می بایست به حوزه





مشخص شده برای هر تالاب در جدول ذیل توجه داشته باشند.

حوزه مورد رسیدگی		دریافت اعتبارات ماده (۱۲) قانون تشکیل		درج شده در فهرست کنوانسیون		نام تالاب	نام استان
بخش اول دستورالعمل	بخش دوم دستورالعمل	خیر	بلی	خیر	بلی		
*			*	*		شورابیل	اردبیل
*	*		*	*		آبگیرهای مغان	
*			*	*		نئور	
*	*		*		*	گاو خونی	اصفهان
*			*		*	قوری گل	آذربایجان
*	*		*	*		قره قشلاق	شرقی
*	*		*		*	دریاچه ارومیه	آذربایجان غربی
*			*	*		آق گل	
*			*		*	کانی برازان	
*	*		*		*	شور گل	
*			*		*	یادگارلو	
*			*		*	دورگه سنگی	
*	*		*	*		دهانه رود مند	بوشهر
*			*	*		دهانه رود حله	
*			*	*		سواحل خارکو	
*			*	*		تالاب نایبند	
*	*		*	*		دیر نخیلو	
*			*	*		گندمان	چهارمحال و بختیاری
*	*		*		*	چغاخور	
*	*		*	*		تالاب های رودخانه تجن	خراسان رضوی
*	*		*	*		دریاچه بزنگان	خوزستان
*			*	*		بامدژ	
*			*	*		دز	
*			*	*		کرخه	
*	*		*	*		هورالعظیم	
*	*		*		*	شادگان	





حوزه مورد رسیدگی		دریافت اعتبارات ماده (۱۲) قانون تشکیل		درج شده در فهرست کنوانسیون		نام تالاب	نام استان
بخش دوم دستورالعمل	بخش اول دستورالعمل	خیر	بلی	خیر	بلی		
*			*	*		میانگران	سیستان و بلوچستان
*	*		*		*	خلیج گواتر و هور باهو	
*			*		*	هامون صابری و هیرمند	
*			*		*	هامون پوزک	
*	*		*		*	دریاچه پریشان	فارس
*	*		*		*	دشت ارژن	
*			*	*		کافتَر	
*	*		*		*	بختگان	
*			*	*		مهارلو	
*			*	*		هفت برم	
*	*		*	*		زریوار	کردستان
*	*		*	*		جازموریان	کرمان
*	*		*	*		هشیلان	کرمانشاه
*	*		*		*	آلاگل	گلستان
*			*		*	آجی گل	
*			*		*	آلماگل	
*	*		*		*	گمیشان	
*	*		*		*	انزلی	گیلان
*	*		*		*	امیرکلايه	
*			*		*	سفیدرود ولاگون کياشهر	
*			*	*		لوندیل	
*			*	*		بیشه دالان	لرستان
*	*		*	*		تنوردر	
*			*	*		دریاچه گهر	
*	*		*		*	میانکاله	مازندران
*	*		*		*	آب بندان فریدونکنار	
*			*		*	لپوی زاغمرز	
*			*	*		دریاچه ولشت	
*			*	*		آب بندان لاریم سرا	





حوزه مورد رسیدگی		دریافت اعتبارات ماده (۱۲) قانون تشکیل		درج شده در فهرست کنوانسیون		نام تالاب	نام استان
بخش دوم دستورالعمل	بخش اول دستورالعمل	خیر	بلی	خیر	بلی		
*			*	*		آب بندان سید محله	مرکزی
*	*		*	*		میقان	
*			*	*		دهانه رودهای جاجین و گابریک	
*	*		*		*	خورخوران قشم	
*	*		*		*	دهانه رودهای حرا و گز	هرمزگان
*			*		*	دهانه رودشور و شیرین و میناب	
*			*	*		خور جاسک	
*			*		*	جزیره شیدور	
*			*	*		آق گل	همدان
*	*		*	*		چم شور	
*			*	*		پیر سلیمان	

متدولوژی

موسسات عالی حسابرسی بعنوان یکی از مهمترین عناصر نظارتی کشورها می توانند در شناسایی مسائل ، مشکلات و آسیب شناسی سیستم ها ، رویه ها و 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 حفاظت از تالاب ها و گونه های جانوری آنها پرداخته و در انتها ضمن احصاء تخلفات بر اساس یافته ها و نتایج حاصل از حسابرسی، توصیه هایی برای بهبود وضعیت ارائه دهد.





توضیحات ضروری

۱- با توجه به اینکه ملاک بررسی وضعیت تالابها معاهده کنوانسیون رامسر و اعتبارات ماده (۱۲) قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور می باشد ، دستورالعمل رسیدگی نیز بر همین اساس در دو بخش تهیه گردیده است . لذا لازم است همکاران محترم نتایج بررسی های خود را عیناً در قالب دستورالعمل تهیه شده در دو بخش مجزا ارسال نمایند.

۲- در خصوص استانهایی که تالاب های آنها در فهرست کنوانسیون رامسر درج نگردیده است و با توجه به اینکه تکالیف تعیین شده در معاهده مذکور در خصوص کلیه تالاب ها می باشد ، لذا لازم است همکاران محترم در استانهای مربوط در رسیدگی های خود عملکرد اداره کل محیط زیست استان در خصوص بخش اول دستورالعمل رسیدگی را نیز مورد بررسی قرار دهند.

۳- با عنایت به تعدد تالاب های موجود در برخی از استانها ، در صورت دریافت اطلاعات مربوط به سایر تالاب های درج نشده در جداول بخش دامنه رسیدگی ، همکاران محترم می توانند اطلاعات مذکور را نیز در گزارش حسابرسی خود درج نمایند.

۴- لازم است نتایج رسیدگی های انجام شده و اطلاعات دریافتی در خصوص تالاب ها ، مربوط به هریک از بندهای دستورالعمل رسیدگی به صورت جداگانه و به تفکیک هر تالاب در گزارش درج گردد.

۵- لازم است مطالب به نحو مطلوب مستند و حسب لزوم بصورت مصور (همراه با شواهد تصویری) ارائه گردد.

۶- 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 .

۷- همکاران میتوانند محدودیتهای رسیدگی را در سرفصل جداگانه ای درج نمایند .

۸- قوانین و مقررات ذیربط ، ضمیمه چارچوب گزارشگری می باشد.





دستورالعمل رسیدگی

بخش اول : بررسی عملکرد معاهده کنوانسیون رامسر

۱- بررسی و اخذ مستندات تهیه و تنظیم نقشه های اصلاحی تالاب های مورد رسیدگی ، در جهت کسب اطمینان از حفظ و حراست تالاب های مذکور و همچنین بهره برداری صحیح از آنها. (بررسی عملکرد بند ۱ از ماده ۳ معاهده کنوانسیون رامسر) .

۲- بررسی و اخذ مستندات مربوط به تدابیر اتخاذ شده توسط مسئولین برای کسب اطلاع سریع از تغییرات شرایط اکولوژی که بر اثر تحولات تکنولوژیک ، آلودگی یا سایر تصرفات انسانی در تالاب های مورد رسیدگی پدید آمده یا در شرف پدید آمدن می باشد و یا وقوع آن امکان پذیر است . (بررسی عملکرد بند ۲ از ماده ۳ معاهده کنوانسیون رامسر) .

۳- بررسی و اخذ مستندات مربوط به ایجاد قرق های طبیعی در منطقه تالاب های مورد رسیدگی ، بمنظور فراهم نمودن تسهیلات لازم جهت حفاظت تالاب ها و پرندگان آبی و نگهداری از آنها به نحو مقتضی . (بررسی عملکرد بند ۱ از ماده ۴ معاهده کنوانسیون رامسر) .

۴- بررسی و کسب اطلاع از مواردی که بدلیل ایجاب منافع ملی تالابی را که در فهرست کنوانسیون رامسر درج شده است از فهرست مذکور حذف نموده و یا وسعت آن را کاهش داده باشند. (بررسی عملکرد بند ۲ از ماده ۴ معاهده کنوانسیون رامسر) .

* در صورت مشاهده مواردی در بند فوق ، اقدامات انجام شده جهت جبران کمبود حاصله در این تالاب ها و بالخصوص ایجاد قرق های طبیعی دیگری به میزانی معادل با محل زیست قبلی برای پرندگان آبی و حمایت از آنها در همان منطقه یا در محل دیگر بررسی و مستندات آن اخذ گردد.

۵- بررسی و اخذ مستندات مربوط به اقدامات انجام شده جهت افزایش تعداد پرندگان آبی در تالاب های مورد رسیدگی. (بررسی عملکرد بند ۴ از ماده ۴ معاهده کنوانسیون رامسر) .

۶- بررسی اقدامات انجام شده در خصوص اتخاذ تدابیر لازم جهت تربیت پرسنل ذیصلاح به منظور تحقیق در امور تالاب ها و اداره و حفاظت از آنها. (بررسی عملکرد بند ۵ از ماده ۴ معاهده کنوانسیون رامسر).

۷- بررسی مشکلات و آسیب های مترتب بر تالاب های مورد رسیدگی اعم از طبیعی (خشکسالی) یا غیرطبیعی (سد سازی ، جاده سازی) که آنها را در معرض خطر قرار داده است. همچنین اقدامات انجام شده توسط مسئولین ذیربط جهت رفع مشکلات مشاهده شده.





بخش دوم: بررسی عملکرد اعتبارات ماده (۱۲) قانون تشکیل سازمان

مدیریت بحران کشور

۱- بررسی و دریافت عملکرد مالی اعتبارات ابلاغی از محل ماده (۱۲) قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور در قالب جدول ذیل :

(ارقام به ریال)

اعتبار	تخصیص	کنترل تخصیص	دارایی در جریان تکمیل	پیش پرداخت	علی الحساب	مانده وجوه واریزی

۲- بررسی اقدامات انجام گرفته درخصوص تدوین و استقرار برنامه مدیریت زیست بومی تالاب ها به تفکیک

هریک از تالاب های مورد رسیدگی که می تواند شامل مواردی به شرح ذیل باشد :

۱-۲- شناخت و تجزیه و تحلیل وضع موجود زیست بوم های تالابی (تنوع زیستی ، اقتصادی و اجتماعی) .

۲-۲- تعیین مرز و حریم اکولوژیک تالاب ها .

۳-۲- شناسایی اثرات خشکسالی و تغییرات اقلیم بر تالاب ها و اقدامات مقابله و سازگاری جهت کاهش اثرات .

۴-۲- ارزشگذاری اقتصادی کارکردها و منافع تالاب ها .

۵-۲- تدوین برنامه مدیریت زیست بومی تالاب ها .

۶-۲- اجرای برنامه های مدیریت زیست بومی تالاب ها .

۳- بررسی اقدامات انجام گرفته درخصوص ایجاد سیستم های پایش زیست محیطی تالاب ها به تفکیک

هریک از تالاب های مورد رسیدگی .

۴- بررسی اقدامات انجام گرفته درخصوص بهسازی ، حفاظت و احیاء تالاب ها به تفکیک هر یک از تالاب های

مورد رسیدگی .

۵- بررسی اقدامات صورت گرفته درخصوص انجام مطالعه و پژوهش در مدیریت تالاب ها به تفکیک هر یک از

تالاب های مورد رسیدگی .





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 و 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 .

