



مجلس شورای اسلامی

دیوان محاسبات کشور

چارچوب گزارشگری پیشنهادی:

حسابرسی زیست محیطی خلیج گرگان و تالاب بین المللی گمیشان

دستگاههای اجرایی:

دوره رسیدگی:

تهیه شده:

دیوان محاسبات استان گلستان

هیات چهارم حسابرسی

مقدمه:

الف – موضوع مورد رسیدگی:

خلیج گرگان به عنوان بزرگترین خلیج دریای خزر با وسعتی حدود ۴۰۰ کیلومتر مربع (چهل هزار هکتار) در محدوده جغرافیایی ایران و استان گلستان بوده و به همراه تالاب بین المللی گمیشان که وسعتی حدود ۲۰,۰۰۰ هکتار دارد، در مجاورت این دریا قرار گرفته‌اند.

خلیج گرگان و تالاب بین المللی گمیشان علاوه بر تأثیر مثبت در آب و هوای منطقه، زیستگاه مناسبی برای انواع گونه‌ها گیاهی و محلی برای رشد و تکثیر انواع آبزیان از جمله ماهیان استخوانی، غضروفی و جذب پرندگان مهاجر زمستانی به-شمار می‌رود. که متأثر از عوامل تهدید کننده متعددی از جمله نوسانات آب دریای خزر بوده و طی سالهای اخیر با پس‌روی آب، بخش زیادی از وسعت آنها در حال خشک شدن می‌باشد. ادامه این روند تبعات زیست محیطی جبران ناپذیری را برای استان و منطقه به دنبال خواهد داشت.

در راستای شناخت ارزش‌ها و حفاظت از محیط زیست و تالاب به عنوان یکی از مظاهر با ارزش و بسیار زیبای طبیعت در سال ۱۳۵۰ نمایندگان برخی از کشورهای جهان در شهر رامسر گرد هم آمدند تا با هم اندیشی خود یکی از اولین نهاد های بین المللی حفاظت از تالاب ها را تشکیل دهند. کنوانسیون رامسر توافقی بین المللی است که بر اساس آن کشورهای عضو فراتر از مرزهای جغرافیایی، مسائل زیست محیطی تالاب های کشورهای متعهد، به ویژه تالاب های بین المللی را مورد مطالعه، تحقیق و بررسی قرار داده و موظف گردیدند که تمام تلاش های 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. خلیج گرگان تحت عنوان «خلیج گرگان و تالاب بین المللی میانکاله» و تالاب بین المللی گمیشان از جمله مناطق شناخته شده در کنوانسیون بین المللی رامسر بوده از این رو با عنایت به مراتب مذکور «حسابرسی زیست محیطی خلیج گرگان و تالاب بین المللی گمیشان» به عنوان موضوع گزارش ویژه زیست محیطی در دستور کار دیوان محاسبات استان گلستان قرار گرفته است.

ب- شناخت اجمالی از اهداف ، وظایف و فعالیتهای دستگاه اجرایی در رابطه با موضوع مورد رسیدگی و درج قوانین مربوط با موضوع.

در این بخش از گزارش ضمن تشریح اهداف، وظایف و فعالیتهای دستگاه اجرایی در ارتباط با موضوع مورد رسیدگی، قوانین و مقررات ذیربط نظیر کنوانسیون بین المللی رامسر و کنوانسیون بین المللی تهران ، قانون حفاظت، احیاء و مدیریت تالاب های کشور و ... درج می گردد.

ج- اهداف رسیدگی:

هدف از رسیدگی و انتظارات حاصل از رسیدگی در این بخش به شرح زیر می باشد:

- حصول اطمینان از وجود (تدوین و تصویب) ابزارهای قانونی لازم و ضمانت اجرائی کافی جهت اعمال نظارتهای لازم درخصوص موضوع زیست محیطی مورد رسیدگی
- حصول اطمینان از صحت عملکرد اداره کل حفاظت محیط زیست استان گلستان درخصوص رعایت قوانین و مقررات، ضوابط و استانداردهای مرتبط با موضوع زیست محیطی مورد رسیدگی
- حصول اطمینان از اعمال نظارتهای قانونی لازم توسط دستگاه اجرائی متولی اصلی موضوع زیست محیطی مورد رسیدگی بر سایر اشخاص حقیقی و حقوقی واجد تکلیف قانونی
- حصول اطمینان از تهیه به موقع دستورالعملها، معیارها و ضوابط مرتبط (تعیین شده در قوانین و مقررات مصوب) توسط دستگاههای اجرائی ذیربط
- بررسی و حصول اطمینان از صحت اقدامات صورت گرفته توسط دستگاههای متولی (اداره کل حفاظت محیط زیست و شرکت آب منطقه ای استان گلستان) و آسیب شناسی اقدامات صورت گرفته درخصوص موضوع زیست محیطی مورد رسیدگی
- حصول اطمینان از صحت هزینه کرد اعتبارات اختصاص داده شده مرتبط با موضوع زیست محیطی مورد رسیدگی
- حصول اطمینان از کفایت کنترلهای داخلی درخصوص موضوع مورد رسیدگی
- بررسی اثر بخشی اقدامات انجام گرفته توسط دستگاههای اجرائی متولی (بررسی بهبود وضعیت معضل زیست محیطی)

د- دامنه حسابرسی:

حسابرسی زیست محیطی خلیج گرگان و تالاب بین المللی گمیشان در بازه زمانی ۱۳۹۴ لغایت ۱۳۹۶ و از طریق رسیدگی نمونه‌ای، بررسی میدانی، کتابخانه‌ای و مشاهده عینی، مصاحبه و غیره در اداره کل حفاظت محیط زیست، و سایر دستگاه‌های اجرایی ذیربط در استان از جمله شرکت آب منطقه‌ای صورت می‌پذیرد.

ه- علت اهمیت موضوع انتخاب شده :

از جمله مهمترین دلایل انتخاب خلیج گرگان و تالاب بین المللی گمیشان برای گزارش حسابرسی زیست محیطی بطور خلاصه به شرح زیر می‌باشد:

- ۱- تالاب بین المللی گمیشان و خلیج گرگان از غنای زیستی فوق العاده‌ای برخوردار بوده و یکی از کانون‌های اصلی تنوع زیستی به شمار می‌روند که در کنوانسیون تنوع زیستی نیز حفظ موجودیت آن‌ها مورد تأیید قرار گرفته است .
- ۲- تالاب بین المللی گمیشان و خلیج گرگان جزو مهمترین زیستگاه‌های حساس محسوب می‌شوند که در کنگره‌ی « بالی» حمایت از بقاء آن‌ها برای همه کشورها تکلیف شده است .
- ۳- تالاب بین المللی گمیشان و خلیج گرگان نسبت به اکوسیستم‌های خشکی در خطر انهدام و تخریب بیشتری قرار دارند زیرا ارزش‌ها و اهمیت وجودی تالاب و خلیج گرگان اغلب ناشناخته مانده یا کمتر از شایستگی های خود شناخته شده اند.
- ۴- تالاب ها با وجود قابلیت‌های طبیعی خود اغلب به عنوان اراضی ذخیره برای توسعه تلقی می‌شوند.
- ۵- تالاب بین المللی گمیشان و خلیج گرگان با وجود ارزش های غیر قابل جانشین خود اغلب به عنوان اراضی نامرغوبی که جهت استفاده باید اصلاح شوند تلقی می‌گردند.
- ۶- تالاب بین المللی گمیشان و خلیج گرگان بخش عمده‌ای از فون آبزیان دریای خزر و پرندگان به ویژه پرندگان آبی، مهاجر، گونه‌های در خطر تهدید گیاهی و جانوری به شمار می‌روند که در صورت تخریب، زنجیره‌ای از زیست‌مندان وابسته به آنها در خطر نابودی قرار می‌گیرند.
- ۷- خلیج گرگان تحت عنوان «خلیج گرگان و تالاب بین المللی میانکاله» و تالاب بین المللی گمیشان از جمله مناطق شناخته شده در کنوانسیون بین المللی رامسر می‌باشند.

و- محدودیت های رسیدگی:

محدودیت های دامنه رسیدگی که سبب گردد حسابرس نتواند برنامه حسابرسی خود را طبق روال عادی اجرا کند در این سرفصل لحاظ گردد.

عملکرد:

این بخش از گزارش با عنایت به موضوع مورد رسیدگی در دو قسمت جداگانه «عملکرد در خصوص خلیج گرگان» و «عملکرد در خصوص تالاب بین المللی گمیشان» تنظیم و ضمن مطالعه کامل و دقیق قوانین و مقررات زیست محیطی مربوط به هر قسمت، بندهای بخش عملکرد که حداقل شامل موارد زیر است، از طریق رسیدگی به اسناد و مدارک، برگزاری جلسات، بازدیدهای میدانی و ... جمع آوری و درج می گردد.

الف) تشریح، تبیین و مقایسه فعالیت های صورت گرفته زیست محیطی مربوط به هر قسمت (خلیج گرگان و تالاب بین المللی گمیشان)، با تکالیف پیش بینی شده در قوانین و مقررات مربوطه. کنترل موارد زیر از جمله رسیدگی هایی است که در این بخش درج می گردد.

الف-۱) بررسی عملکرد در خصوص کنوانسیون رامسر:

۱- بررسی و اخذ مستندات تهیه و تنظیم نقشه های اصلاحی، در جهت کسب اطمینان از حفظ و حراست خلیج گرگان و تالاب بین المللی گمیشان 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 موضوع 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 خلیج گرگان و تالاب بین المللی گمیشان، به منظور فراهم نمودن تسهیلات لازم جهت حفاظت تالاب 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، کاهش وسعتی در خلیج گرگان و تالاب بین المللی گمیشان اتفاق افتاده باشد. (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 خلیج گرگان و تالاب بین المللی گمیشان و بالاخص ایجاد قرق‌های 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 خلیج گرگان و تالاب بین المللی گمیشان. (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 خلیج گرگان و تالاب بین المللی گمیشان حفاظت از آنها. (بررسی عملکرد بند ۵ از ماده ۴ معاهده کنوانسیون رامسر).
- ۷- بررسی مشکلات و آسیب‌های مترتب بر خلیج گرگان و تالاب بین المللی گمیشان اعم از طبیعی (خشکسالی) یا غیر طبیعی (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.

الف-۲) بررسی عملکرد در خصوص کنوانسیون چارچوب حفاظت از محیط زیست دریایی دریای

خزر (کنوانسیون تهران) در حوزه خلیج گرگان:

- ۱- بررسی و اخذ مستندات در خصوص تدابیر اتخاذ شده و اقدامات انجام شده جهت جلوگیری، کاهش و کنترل آلودگی خلیج گرگان به عنوان بخشی از دریای خزر (مواد ۷ الی ۱۳ کنوانسین تهران).
- ۲- بررسی و اخذ مستندات در خصوص تدابیر اتخاذ شده و اقدامات انجام شده جهت حفاظت، نگهداری و احیای محیط زیست دریایی خلیج گرگان به عنوان بخشی از دریای خزر (ماده ۱۴ کنوانسین تهران).
- ۳- بررسی و اخذ مستندات در خصوص تدابیر اتخاذ شده و اقدامات انجام شده جهت حفاظت، نگهداری و احیای محیط زیست دریایی خلیج گرگان به عنوان بخشی از دریای خزر (ماده ۱۴ کنوانسین تهران).
- ۴- بررسی و اخذ مستندات در خصوص تدابیر اتخاذ شده و اقدامات انجام شده جهت توسعه و اجرای برنامه ها و راهبرد های ملی برای مدیریت و برنامه ریزی اراضی متأثر از مجاورت خلیج گرگان (ماده ۱۵ کنوانسین تهران).

[illegible]

۵- تکمیل جدول زیر به منظور ارائه عملکرد نحوه جبران خسارات و جرائم وصول شده در اجرای قانون تبصره (۱) ماده ۴ قانون.

(مبالغ به هزار ریال)

ردیف	عنوان شخص حقیقی یا حقوقی متخلف	تاریخ دادخواست	تاریخ صدور رای	خسارت نهایی تعیین شده به تشخیص نوع قضایی	نحوه جبران خسارت وارده (نقدی/ غیر نقدی) (در صورت غیر نقدی بودن نوع اقدام جبرانی تشریح گردد)	جریمه مقرر از سوی مرجع قضایی	جمع وجوه قابل وصول (خسارت نقدی بعلاوه جه مقرر)	وجوه وصولی بابت خسارت نقدی و جریمه مقرر واریزی به ردیف درآمدی ذیربط	مانده وصول نشده از خسارات نقدی و جریمه مقرر	اقدامات انجام شده و نتایج حاصله در خصوص مانده وجوه وصول نشده

۶- اظهارنظر در خصوص عملکرد دولت در راستای تکلیف قانونی موضوع ماده (۵) در خصوص پیش بینی اعتبارات مورد نیاز برای اجرای طرح های لازم جهت تحقق اهداف قانون در بودجه سنواتی سالیانه دستگاه ای اجرایی.

الف -۴) بررسی عملکرد در خصوص آیین نامه حفاظت، احیاء و مدیریت تالاب های کشور موضوع مصوبه ۴۱۰۴۶/ت/۵۱۱۹۲هـ مورخ ۱۳۹۴/۴/۲ هیأت وزیران:

نتایج بررسی عملکرد دستگاه های اجرایی ذیربط در خصوص مفاد مواد (۲) الی (۶) آیین نامه مزبور در خصوص، تهیه و ارائه حد بستر، نحوه تخصیص حقابه زیست محیطی و ... در این قسمت درج می گردد.

ب) بررسی نحوه تعامل و همکاری دستگاه های اجرایی در خصوص موضوع زیست محیطی مورد رسیدگی با دستگاه اجرایی اصلی متولی موضوع (اداره کل محیط زیست استان گلستان) در رابطه با هر قسمت از موضوع مورد رسیدگی.

ت) ضمن درج عملکرد مالی دستگاه های اجرایی در خصوص هر قسمت از موضوع مورد بررسی (خلیج گرگان و تالاب بین المللی گمیشان)، حداقل در قالب جداول زیر، اطلاعات تشریحی ذیربط بیان خواهد شد.

جدول شماره (۱) عملکرد مالی اعتبارات مربوط به (خلیج گرگان / تالاب بین المللی گمیشان)

شماره طبقه بندی	عنوان دستگاه اجرایی	سال مالی	نوع اعتبار	اعتبار مصوب	تخصیص	کنترل تخصیص	پرداخت های غیر قطعی (علی الحساب، پیش پرداخت و ...)	پرداخت های قطعی (هزینه - دارایی در جریان تکمیل)	مانده مصرف نشده

جدول شماره (۲) نحوه مصرف اعتبارات مربوط به (خلیج گرگان / تالاب بین المللی گمیشان)

شماره طبقه بندی	عنوان دستگاه اجرایی	نوع قرارداد (پیمانکاری / مشاوره / نظارت)	عنوان طرف قرارداد	مبلغ قرارداد	پرداخت های غیر قطعی (علی الحساب، پیش پرداخت و ...)	پرداخت های قطعی (هزینه - دارایی در جریان تکمیل)	درصد پیشرفت فیزیکی	اقدامات انجام شده یا نتایج حاصله

***توجه: در صورت ضرورت اصلاح جداول فوق در حین رسیدگی، اقدام لازم صورت می پذیرد.

(د) درج سایر موارد قابل ذکر در خصوص هر قسمت از موضوع مورد رسیدگی.

تخلفات ، اشکالات و نواقص مشاهده شده :

موارد تخلفات ، اشکالات و نواقص مشاهده شده در عملکرد دستگاه های اجرایی با ذکر مستندات قانونی و اقدامات انجام

گرفته در این رابطه در این قسمت ذکر می گردد.

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.

اظهار نظر:

با توجه به اهداف رسیدگی تعریف شده در بند (ج) مقدمه، در تمامی موارد بطور صریح و واضح اظهارنظر می گردد.

اصلاح امور :

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

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. پیشنهادات در خصوص اصلاح ساختار، قوانین و مقررات، بهبود عملکرد، بهبود امور، بالا بردن بهره وری، رفع آسیبها و ... بیان می شود.