



مجلس شورای اسلامی

دیوان محاسبات کشور

چارچوب گزارشگری:

حسابرسی استقرار صنایع آلاینده

دستگاههای اجرایی:

دوره رسیدگی:

تهیه شده:

دیوان محاسبات استان یزد

هیات پنجم حسابرسی

۱- مقدمه :

با گسترش جوامع شهری و صنعتی و استفاده روزافزون از وسایل نقلیه موتوری و توسعه کارخانجات صنعتی شاهد بروز پدیده آلودگی هوا در شهرها می باشیم. بطوریکه این پدیده آثار مخرب و زیانباری در عرصه های سلامت و بهداشت، محیط زیست، منابع طبیعی و فعالیت های اجتماعی و اقتصادی داشته و هزینه های سنگینی را بر دولت ها و جامعه تحمیل می نماید. از این رو مقابله با پدیده آلودگی هوا طی چندسال اخیر، به عنوان یک مطالبه جدی مردم و یک اولویت برای دولت مطرح بوده است. در همین راستا قوانین متعددی در خصوص جلوگیری از آلودگی هوا از جمله قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا و آیین نامه اجرایی آن به شماره ۲۷۲۴۸ ت ۲۲۵۵۵ هـ مورخ ۱۳۷۹/۰۶/۲۸ به تصویب رسیده که در ۴ ماهه ابتدایی سال ۱۳۹۶ این قوانین حاکم بوده و پس از آن «**قانون هوای پاک مصوب ۱۳۹۶/۴/۲۵**» جایگزین قانون مزبور گردیده است.

دیوان محاسبات کشور طی چند سال اخیر تلاش نموده است در راستای وظایف قانونی خود در حفاظت از بیت المال از جمله محیط زیست، با انجام حسابرسی های زیست محیطی در حوزه های مختلف، در راستای پیگیری حقوق ملت در حوزه محیط زیست و در راستای پاسخگویی قانونی دولت نسبت به نحوه اجرای مسئولیت ها، ضمن نظارت بر حسن اجرای قانون، در اجرای هرچه کاراتر و موثرتر اقدامات به دستگاه های اجرایی یاری رساند. از این رو گزارش خاص "**حسابرسی استقرار صنایع آلاینده در دشت یزد- اردکان**" در برنامه رسیدگی اداره کل دیوان محاسبات استان یزد قرار گرفت.

۲- موضوع مورد رسیدگی :

حسابرسی استقرار صنایع آلاینده در دشت یزد- اردکان

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

به استناد اصل پنجاهم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا و قانون هوای پاک متولی اصلی حفاظت از طبیعت و جلوگیری از هر اقدام مخربی که موجب برهم خوردن تعادل و تناسب محیط زیست گردد از جمله جلوگیری از آلودگی هوا بر عهده سازمان حفاظت محیط زیست و سطوح سازمانی آن در استان ها می باشد. در همین راستا با توجه به وظایف سازمانی محوله درخصوص جلوگیری از آلودگی هوا ، سازمان حفاظت از محیط زیست با عنایت به اهرم قانونی و امکانات در اختیار اقدام به جریمه اشخاص و تعطیلی واحدهای آلوده کننده هوا می نماید.

اهم قوانین مرتبط با موضوع مورد بررسی در محدوده زمانی این گزارش، عبارتند از:

-قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا مصوب ۱۳۷۴ و آیین نامه اجرایی آن مصوب ۱۳۷۹

- قانون هوای پاک مصوب ۱۳۹۶

-قانون حفاظت از محیط زیست و آیین نامه مربوط

-تبصره (۱) ماده ۳۸ قانون مالیات بر ارزش افزوده

- ضوابط و معیارهای استقرار واحدها و فعالیتهای صنعتی و تولیدی (موضوع مصوبه ۷۸۹۴۶/ت/۳۹۱۲۷ هـ مورخ ۱۳۹۰/۴/۱۵)

- آیین نامه جلوگیری از آلودگی آب (مصوبه شماره ۱۸۲۴۱/ت/۷۱ هـ مورخ ۱۳۷۳/۰۳/۱۶ هیئت وزیران)

۴- علت اهمیت موضوع:

با توجه به گسترش و شیوع پدیده آلودگی هوا در بسیاری از شهرهای کشور، این پدیده در حال تبدیل شدن به یکی از بحران های زیست محیطی در کشور است بطوریکه می توان گفت این معضل در حال تبدیل شدن به یک مسئله سیاسی در مناطق مبتلا به آن می باشد.

استان یزد از نظر تعداد واحدهای صنعتی رتبه چهارم را به خود اختصاص داده است . عمده واحدهای صنعتی (نظیر کارخانجات کاشی و سرامیک و صنایع فولادی و واحدهای تولید کننده آجر و...) در دشت یزد- اردکان متمرکز شده اند که در جهت بادهای غالب بوده و در نزدیکی شهر یزد قرار دارند و موجب آلودگی هوای شهر یزد و شهرستان های اشکذر، میبد، اردکان و روستاهای اطراف آن می گردند. از طرفی موجبات آلودگی آب و خاک و... نیز می گردند.

به همین دلایل هیات حسابرسی دیوان محاسبات استان یزد با عنایت به احکام قانونی حاکم بر اداره کل محیط زیست استان یزد رسیدگی به این موضوع را در دستور کار خود قرار داده است.

۵- محدودیت های رسیدگی:

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

۶- اهداف رسیدگی:

از جمله اهداف رسیدگی عبارتند از :

- نظارت مستمر و پیگیری میزان پیشرفت در دستیابی به اهداف تعیین شده
- حصول اطمینان از صحت اقدامات صورت گرفته توسط سازمان حفاظت محیط زیست کشور و ادارات کل استانی در راستای اختیارات و تکالیف مقرر در قوانین و آئین‌نامه‌ها.
- حصول اطمینان از صحت هزینه کرد اعتبارات اختصاص داده شده در اجرای قوانین و آئین‌نامه‌ها.
- بررسی اثر بخشی اقدامات انجام گرفته توسط دستگاه های متولی در کنترل و مقابله با آثار زیان بار آلودگی هوا و آسیب شناسی برای بهبود اثر بخشی اقدامات صورت گرفته.
- حصول اطمینان از وجود (تدوین و تصویب) ابزارهای قانونی لازم و ضمانت اجرائی کافی جهت پیشگیری، آمادگی و مقابله با آثار زیان بار پدیده آلودگی هوا.
- حصول اطمینان از تهیه به موقع برنامه ها و دستورالعمل های مرتبط (تعیین شده در قوانین و مقررات) توسط دستگاه های اجرائی ذیربط.

۷- دامنه رسیدگی :

دامنه زمانی این گزارش سال ۱۳۹۶ و دامنه مکانی آن شامل جغرافیای دشت یزد- اردکان و دامنه عملیاتی محدود به چارچوب تهیه شده در بخش عملکرد می باشد.

۸- روش شناسی:

در راستای سیاستهای ابلاغی توسط دیوان محاسبات کشور، مبنی بر شناسائی موارد آسیب زا که با تاثیر بر عملکرد دستگاههای اجرائی کشور باعث کاهش توان اجرایی و در نتیجه عدم انجام کامل و صحیح وظایف قانونی این دستگاهها می گردد، تلاش شده تا با شناسایی عوامل و کانونهای ایجاد کننده آلودگی هوا، موارد عدم رعایت قوانین و مقررات این حوزه و همچنین آسیب‌های وارده بر اثر خلاءهای قانونی و یا نواقص قانونی موجود، نسبت به تهیه گزارش حسابرسی پیرامون آثار زیست محیطی آلودگی هوا، تجزیه و تحلیل آن و نهایتاً احصاء تخلفات بر اساس یافته ها و نتایج حسابرسی و ارائه توصیه‌هایی برای بهبود وضعیت فعلی و پیشگیری از تهدیدات آتی این بخش از محیط زیست کشور اقدام گردد.

۹- عملکرد:

در این بخش ابتدا جهت آشنایی کلیاتی از دشت یزد- اردکان را مطرح میکنیم سپس به بررسی پراکنش مکانی صنایع مستقر در این دشت و ارزیابی محیط زیستی استقرار صنایع در این دشت پرداخته و موقعیت استقرار صنایع واقع در این دشت را بررسی می نماییم. پس از آن به بررسی عملکرد اداره کل حفاظت محیط زیست استان به سبب نحوه صدور مجوزها جهت استقرار و بهره برداری واحدهای مستقر در این محدوده و عملکرد آن اداره کل جهت جلوگیری از فعالیت واحدهای آلاینده و نحوه جلوگیری از آلودگی هوا

می پردازیم. (لازم به ذکر است به سبب گستردگی منطقه و تعداد زیاد واحدها کلیه موارد به صورت نمونه‌ای مورد بررسی قرار می گیرند).

۹-۱- کلیاتی از دشت یزد- اردکان

۹-۲- بررسی موقعیت استقرار صنایع و پراکنش مکانی آن در دشت یزد- اردکان

۹-۳- ارزیابی محیط زیستی استقرار صنایع در دشت یزد- اردکان

۹-۴- عملکرد اداره کل در جلوگیری از ایجاد آلودگی توسط واحدهای مستقر در دشت یزد- اردکان

۹-۴-۱- ضوابط و معیارهای استقرار واحدها و فعالیتهای صنعتی و تولیدی (موضوع مصوبه ۷۸۹۴۶/ت/۳۹۱۲۷ هـ مورخ ۱۳۹۰/۴/۱۵)

- آیا واحدهای موضوع رده‌های ۱ تا ۷ در شهرکها و نواحی صنعتی و مکان های صنعتی در خارج از محدوده مصوب شهرها و روستاها مشروط به رعایت فواصل از سایر کاربری‌ها مطابق ماده ۳ ضوابط و معیارهای استقرار واحدها و فعالیتهای صنعتی و تولیدی مصوبه شماره ۷۸۹۴۶/ت/۳۹۱۲۷ هـ مورخ ۹۰/۰۴/۱۵ هیات وزیران استقرار یافته‌اند؟ (موارد عدم رعایت در جدول زیر درج گردد)

ردیف	واحد صنعتی	رده واحد	موارد عدم رعایت

- با توجه به ماده ۴ آیین نامه مذکور، آیا متقاضیان احداث شهرکهای صنعتی همزمان با اخذ مجوز احداث دارای طراحی سیستم تصفیه فاضلاب مرکزی بوده اند؟ (موارد عدم رعایت ذکر گردد)

- آیا شهرکهای صنعتی پس از واگذاری پنجاه درصد واحدها و به بهره برداری رسیدن سی درصد آنها و وجود حداقل (۱۰۰) مترمکعب فاضلاب در روز ، نسبت به احداث سیستم تصفیه فاضلاب مرکزی اقدام نموده‌اند؟ (موارد عدم رعایت ذکر گردد)

- با توجه به ماده ۵ آیین نامه مذکور آیا تا زمان بهره برداری سیستم مرکزی تصفیه فاضلاب هر واحد نسبت به راه اندازی سیستم پیش تصفیه فاضلاب و دفع فاضلاب خود اقدام نموده است؟ (موارد عدم رعایت ذکر گردد)

- با توجه به ماده ۵ آیین نامه مذکور آیا منطقه بندی شهرکهای صنعتی با توجه به نوع آلودگی ها بر اساس جدول استقرار منطقه ها به شرح پیوست شماره (۳) که به مهر پیوست تصویب نامه هیئت وزیران تایید شده است، صورت گرفته است؟

صنایع	همجواری و مکان یابی	رعایت /عدم رعایت
سلولزی	حد واسط فاقد آلودگی و آلوده کننده همجوار با صنایع برق ، نساجی ، فلزی و کانی غیر فلزی	
فلزی	حد واسط فاقد آلودگی و آلوده کننده همجوار با صنایع کانی ، غیر فلزی ، شیمیایی ، نفت و سلولزی	
غذایی و دارویی	در سمت شروع باد غالب همجوار با صنایع نساجی ، برق و سلولزی	
برق و الکترونیک	در سمت شروع باد غالب همجوار با صنایع غذایی ، صنایع سلولزی و صنایع نساجی	
نساجی	نزدیک تصفیه خانه فاضلاب همجوار با صنایع غذایی ، صنایع برق ، صنایع سلولزی و صنایع شیمیایی	
شیمیایی، نفت	در منتهی الیه جهت باد غالب همجوار با صنایع فلزی ، صنایع سلولزی ، صنایع کانی غیر فلزی	
کانی غیر فلزی	در منتهی الیه جهت باد غالب همجوار با صنایع فلزی ، صنایع سلولزی ، صنایع شیمیایی و صنایع نساجی	
چرم	در منتهی الیه جهت باد غالب همجوار با صنایع سلولزی ، صنایع فلزی و صنایع کانی غیر فلزی ، شیمیایی و نفت	

با توجه به ماده ۶ آیین نامه مذکور ، آیا جهت استقرار واحدهای آب بر و فاضلاب زا (به استثنای واحدهای صنعتی مستقر در شهرکها و نواحی صنعتی) در داخل دشت ها و آبخوانهای ممنوعه و بحرانی کشور که توسط وزارت نیرو اعلام می شود، مجوز وزارت نیرو و موافقت سازمان حفاظت محیط زیست اخذ گردیده است؟ (موارد عدم رعایت در جدول ذیل درج گردد)

ردیف	نام واحد	آب بر / فاضلاب زا	عدم اخذ مجوز وزارت نیرو	عدم اخذ موافقت محیط زیست

با توجه به ماده ۸ آیین نامه مذکور آیا در مواردی که امکان اجرای ضوابط استقرار در استان وجود نداشته باشد ، مراتب در کارگروه مربوطه مورد بررسی قرار گرفته است؟

ردیف	نام واحد	دلیل عدم امکان اجرای ضوابط استقرار واحد در استان	سطوح تصمیم گیری (استانی / کشوری)	نتیجه تصمیم گیری کارگروه

- با توجه به ماده ۹ آیین نامه مذکور آیا اداره کل حفاظت محیط زیست استان در صورت وجود مغایرت با ضوابط استقرار ، ظرف دو هفته از تاریخ وصول استعلام ، موارد مغایرت را اعلام نموده است؟(موارد عدم رعایت در جدول ذیل درج گردد)

ردیف	نام واحد	تاریخ استعلام	تاریخ مخالفت با استقرار واحد

- با توجه به ماده ۱۱ آیین نامه مذکور آیا کلیه واحدهای صنعتی و تولیدی در صورت وجود شهرک یا ناحیه صنعتی در این شهرکها و نواحی صنعتی مستقر شده اند و از پراکندگی آن ها جلوگیری به عمل آمده است؟(موارد عدم رعایت در جدول زیر درج گردد)

نام واحد	مرجع صدور مجوز	شهرک یا ناحیه صنعتی مربوط به فعالیت واحد

- با توجه به ماده ۱۹ بخشنامه اجرای ضوابط و معیارهای استقرار واحدها و فعالیتهای صنعتی و تولیدی (موضوع مصوبه شماره ۷۸۹۴۶/ت/۳۹۱۲۷ مورخ ۹۰/۰۴/۱۵ هیات وزیران) آیا واحدهای صنعتی رده (۷) صرفاً در خارج از حریم شهر استقرار یافته اند؟
(موارد عدم رعایت درج گردد)

۹-۴-۲- قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست (مصوبه ۱۳۵۳/۳/۲۸ و اصلاحیه ۱۳۷۱/۸/۲۴)

- با توجه به ماده ۱۱ قانون مذکور آیا اداره کل حفاظت محیط زیست پس از آنکه با توجه به مقررات و ضوابط، کارخانجات و کارگاه هایی که موجبات آلودگی محیط زیست را فراهم می نمایند مشخص و مراتب را کتباً با ذکر دلایل بر حسب مورد برای صاحبان و یا مسئولان آن اخطار صادر نمود تا در ظرف مدت معینی نسبت به رفع موجبات آلودگی مبادرت یا از کار و فعالیت خوداری کنند. در صورتیکه در مهلت مقرر اقدام ننماید به دستور اداره کل حفاظت محیط زیست از کار و ادامه فعالیتشان جلوگیری به عمل آمده است؟(موارد عدم رعایت در جدول زیر درج گردد)

نام واحد	تعداد اخطارهای صادر شده	اقدام اداره کل محیط زیست	دلایل عدم تعطیلی

- با توجه به تبصره ماده ۱۱ قانون مذکور آیا مدیریت اداره کل حفاظت محیط زیست در مورد منابع و عواملی که خطرات فوری در برداشته باشد بدون اخطار قبلی دستور ممانعت از ادامه کار و فعالیت آنها را صادره کرده است؟

نام واحد	تاریخ تعطیلی	دلایل تعطیلی

۹-۴-۳- قانون هوای پاک

- با توجه به ماده ۱۱ قانون هوای پاک آیا اداره کل حفاظت محیط زیست حداکثر ظرف مدت یک ماه به استعلام‌های درخواست جواز تأسیس و بهره‌برداری پاسخ داده است؟ در صورت عدم موافقت آن اداره کل، دلایل آن به استعلام‌کننده به صورت کتبی ارائه شده است؟ (موارد عدم رعایت در جدول زیر درج گردد)

نام واحد	تاریخ استعلام	تاریخ پاسخ	آیا دلایل عدم موافقت به صورت کتبی اعلام شده است؟

- با توجه به تبصره ۳ ماده ۱۱ قانون هوای پاک آیا صدور و تمدید پروانه‌های بهره‌برداری واحدها و پروژه‌های بزرگ و متوسط در حال فعالیت یا جدید که برحسب قوانین و مقررات مشمول ارزیابی زیست‌محیطی می‌باشند، منوط به نصب و راه‌اندازی سامانه‌های پایش برخط لحظه‌ای (آنلاین) و ارسال اطلاعات روزآمد به مرکز پایش سازمان شده‌اند؟ (موارد عدم رعایت در جدول زیر درج گردد).

نام واحد مشمول ارزیابی زیست محیطی	تاریخ صدور و تمدید پروانه بهره‌برداری	شماره مجوز صدور و تمدید پروانه بهره‌برداری	آیا واحد در زمان صدور پروانه سامانه پایش لحظه‌ای را راه‌اندازی نموده است؟

- با توجه به ماده ۱۲ قانون هوای پاک آیا اداره کل حفاظت محیط زیست مراکز و واحدهای صنعتی، تولیدی، عملیات معدنی، خدماتی، عمومی و کارگاهی را که آلودگی آنها بیش از حد مجاز مصوب است، مشخص نموده و مراتب را با تعیین نوع، میزان آلودگی، وسعت منطقه تحت تأثیر و حساسیت منطقه به مالکان یا مسؤولان یا مدیران عامل و یا بالاترین مقام تصمیم‌گیر واحد ابلاغ کرده است؟

نام واحد	نوع آلودگی	مدت زمان اعطایی جهت برطرف کردن آلودگی	میزان جریمه انتشار آلودگی تعلق گرفته به واحد طی زمان اعطایی	آیا در پایان زمان اعطایی آلودگی برطرف شده؟	اقدام صورت گرفته از طرف محیط زیست

- با توجه به ماده ۱۴ قانون هوای پاک موارد خواسته شده در جدول زیر درج گردد:

نام واحد	آیا اداره کل محیط زیست مکاتبات لازم را جهت انتقال انجام داده است؟	آیا طرح انتقال تهیه شده است؟	مهلت تعیین شده در طرح انتقال تهیه شده	۳٪ درآمد سالانه ناخالص واحد	میزان جریمه تعلق گرفته به واحد

۹-۴-۴- آیین نامه جلوگیری از آلودگی آب (مصوبه شماره ۱۸۲۴۱/ت۷۱هـ مورخ ۱۳۷۳/۰۳/۱۶ هیئت وزیران)

- با توجه به ماده ۷ آیین نامه مذکور اطلاعات درخواستی به شرح زیر ارائه گردد.

آیا اداره کل حفاظت محیط زیست طبق برنامه پیش بینی شده از فاضلاب و مواد زاید جامد منبع آلوده کننده نمونه برداری و نوع و میزان آلودگی هر یک از منابع را مشخص نموده است؟ (برنامه زمانی پیش بینی شده اخذ گردد و موارد خواسته شده در جدول زیر درج گردد).

نام واحد	تاریخ نمونه برداری	نوع آلودگی	میزان آلودگی	تاریخ صدور اخطار	مهلت زمان رفع آلودگی	آیا در پایان مهلت اعطایی آلودگی رفع شده است؟	اقدام محیط زیست

۹-۴-۵- قانون مالیات بر ارزش افزوده

-با توجه به تبصره ۱ ماده ۳۸ قانون مالیات بر ارزش افزوده ، موارد عدم رعایت در جدول زیر درج گردد:

اسم واحد	۱٪ قیمت فروش

۱۰- تخلفات، اشکالات و نواقص مشاهده شده

موارد تخلف، اشکالات و نواقص مشاهده شده در عملکرد دستگاه اجرایی با ذکر مستندات قانونی و اقدامات انجام گرفته در این رابطه در این قسمت ذکر گردد.

۱۱- آسیب های احصاء شده

در بررسی های به عمل آمده، هر گونه 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.

۱۲- اظهارنظر

در این بخش میبایست متناسب با اهداف رسیدگی تعریف شده، در تمامی موارد به طور صریح و واضح اظهارنظر گردد.

۱۳- اصلاح امور

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

۱۴- پیشنهادات و توصیه های حسابرسی

پیشنهادهای در خصوص اصلاح ساختار، قوانین و مقررات، بهبود امور، بالا بردن بهره‌وری، رفع اشکالات و نواقص، رفع آسیبها، جلوگیری از بروز یا تکرار اشتباه و تخلف و ... به صورت واضح و روشن بیان شود.

نام و نام خانوادگی سرپرست هیأت:

نام و نام خانوادگی مدیرکل:

امضاء:

امضاء: