

حسابرسی افزایش پاسخگویی دولت در موضوع محیط زیست

ارائه شده در هشتمین کارگروه حسابرسی آسوسای

۲۵-۲۶ اکتبر ۲۰۲۱

سید عباس میرنجفی، مهتاب عساری

مقدمه:

نحوه صورتبندی و توزیع حقوق تکالیف حفاظت از محیط زیست با توجه به ماهیت بسیار گسترده آن همواره میان بازیگران دولتی و غیر دولتی مورد بحث و مناقشه بوده است. این در حالی است که در نیم قرن اخیر با گسترش بحران‌های زیست محیطی نظیر بیابان‌زایی، خشکسالی، کمبود آب شیرین، از بین رفتن تنوع زیستی، انتشار گازهای گلخانه‌ای، انباشت و گسترش پسماندها و اسیدی‌شدن آب اقیانوس‌ها، درگیری بر سر دسترسی منابع کمیاب و...، این موضوع با مفهوم امنیت درهم تنیده و به مسئله‌ای حاکمیتی برای کشورهای مختلف بدل گردیده است. به طوری که اجماعی کلی بر سر این موضوع حاصل گردید که بخش خصوصی به تنهایی در حفاظت از محیط زیست و مقابله با پیامدهای منفی زیست محیطی ناشی از فعالیت‌های اقتصادی ناتوان بوده و این دولت است که اساساً مسئولیت اصلی تصدی حفاظت از محیط زیست را به عنوان کالایی عمومی از جانب مردم بر عهده دارد. در فصل چهارم قانون اساسی تحت عنوان "اقتصاد و امور مالی" در قالب دو اصل چهل و پنج و اصل پنجاه به طور مستقیم

به این موضوع پرداخته است و صراحتاً در اصل پنجاه "حفاظت از محیط زیست" را "وظیفه عمومی" تلقی می‌نماید و در اصل چهل و پنجم برخی از مصادیق محیط زیست نظیر "زمین‌های موات یا رهاشده، معادن، دریاها، دریاچه‌ها، رودخانه‌ها و سایر آب‌های عمومی، کوه‌ها، دره‌ها، جنگل‌ها، نیزارها، بیشه‌های طبیعی، مراتعی که حریم نیست"، را بدون بکارگیری عنوان "محیط زیست" مطرح و حکومت اسلامی را مکلف می‌نماید تا از آنها بر طبق مصالح عامه استفاده نماید.

دستگاه‌های اجرایی و پاسخگویی به دیوان محاسبات کشور

در جمهوری اسلامی ایران، شبکه‌ای از ادارات مرکزی دولت و همچنین نهادهای غیرمتمرکز و موسسات حمایتی از محیط زیست، نقش اصلی را در ارزیابی، سیاستگذاری، برنامه‌ریزی، و حفاظت از محیط زیست بر عهده دارند. حاکمیتی بودن حفاظت از محیط زیست به گونه‌ای است که کمتر وزارتخانه یا سازمان دولتی را در ایران می‌توان یافت که تعهدات و تکالیف زیست محیطی بر عهده نداشته باشد، به عنوان مثال وزارت آموزش و پرورش و آموزش عالی در زمینه آموزش محیط زیست، وزارت کشاورزی در زمینه حفاظت از منابع طبیعی و غذای سالم و محصولات تراریخته، وزارت کار در زمینه محیط زیست کارگری و ملاحظات بهداشتی و زیست محیطی مکان‌های شغلی، وزارت نیرو در زمینه انرژی و محیط زیست، وزارت کشور در زمینه پسماندهای عادی، حمل و نقل و ترافیک شهری، وزارت دارایی در خصوص مالیات‌های سبز و اعمال سیاست‌ها و حمایت‌های مالی زیست محیطی، وزارت بهداشت در زمینه سلامتی و بهداشت عمومی، وزارت مسکن و شهرسازی در زمینه محیط زیست شهری، حفاظت باغات و فضای سبز شهری و معماری مناظر و.... نقش فعالی در راهبری سیاست‌های زیست محیطی ایفا می‌نمایند. از سوی دیگر از آنجا که نهادهای دولتی، بوسیله مردم و برای مردم ایجاد می‌شوند، می‌بایست در برابر آنها پاسخگو باشند. مردم از نهادهای عمومی انتظار دارند نسبت به رعایت قوانین و مقررات، صرفه جویی در منابع، کارایی و اثربخشی در خدمات تلاش نموده و دولت نسبت به خط‌مشی‌ها و اقداماتش پاسخگو باشد.

مهمترین جنبه پاسخگویی اینست که مردم مطمئن شوند مسئولین دستگاههای اجرایی در بکارگیری و استفاده بهینه از منابع عمومی طبق قوانین و مقررات عمل می کنند از این رو نمایندگان ملت در مجلس قانون گذاری از سوی آنان بر کاربرد منابع ملی نظارت می کنند.

دیوان محاسبات کشور به عنوان بازوی نظارتی مجلس شورای اسلامی و به استناد قانون^۱ « برای انجام وظایف خود می تواند تحقیق و تفحص نماید و در تمامی موارد مستقیماً مکاتبه برقرار نماید و تمام مقامات جمهوری اسلامی ایران و قوای سه گانه و سازمانها و ادارات تابعه و کلیه اشخاص و سازمانهایی که به نحوی از انحاء از بودجه کل کشور اسفاده می نمایند مکلف به پاسخگویی مستقیم می باشد حتی در مواردی که از قانون محاسبات عمومی مستثنی شده باشند. »

در مقاله حاضر در شش بخش زیر به بررسی نقش حسابرسی های دیوان محاسبات جمهوری اسلامی

ایران در افزایش پاسخگویی دولت در موضوع محیط زیست پرداخته می شود:

الف. تهیه و تدوین اسناد بالادستی

ب: آسیب شناسی قوانین و مقررات زیست محیطی و اظهارنظر در خصوص طرح ها و لوایح زیست محیطی:

ج: پیش بینی انجام گزارش حسابرسی زیست محیطی و ارسال گزارشات حسابرسی به ذینفعان

د. تشکیل هیات حسابرسی زیست محیطی و توسعه پایدار در دیوان محاسبات کشور

ه. تدوین و تالیف کتب، مقالات، و دستورالعمل ها؛

و- برگزاری دوره های حسابرسی زیست محیطی برای دستگاههای اجرایی

الف: تهیه و تدوین اسناد بالادستی:

ماده ۴۲ قانون دیوان محاسبات کشور^۱

حسابرسی زیست محیطی تا قبل از سال ۱۳۹۴ در اسناد بالادستی کشور جایگاهی نداشت لیکن مقام معظم رهبری در این سال سیاستهای کلی زیست محیطی کشور را با چند محور از جمله ایجاد نظام یکپارچه ملی محیط زیست، مدیریت هماهنگ و نظاممند منابع حیاتی، استقرار نظام حسابرسی زیست محیطی در کشور ابلاغ نمودند که این امر ابزار کنترلی و نظارت بر تکالیف زیست محیطی دستگاههای اجرایی را تقویت و به تبع آن منجر به افزایش پاسخگویی سازمانها و دستگاههای اجرایی شده است

ب. آسیب شناسی قوانین و مقررات زیست محیطی و اظهارنظر در خصوص طرح ها و لوایح زیست محیطی
وضع قوانین شفاف و بدون ابهام در زمینه زیست محیطی از مولفه های حکمرانی مطلوب و بستر ساز پاسخگویی و مسئولیت پذیری است. شناخت مسئولیت کیفری برای دولت به عنوان بارزترین و مهم ترین شخص حقوقی از جمله مهم ترین دغدغه های ضمانت جهت پاسخگویی می باشد.

برخی از قوانین و مقررات زیست محیطی در کشور فاقد ضمانت اجرایی لازم بودند لیکن با ابلاغ سیاستهای کلی محیط زیست و تاکید مقام معظم رهبری مبنی بر جرم انگاری قوانین و مقررات زیست محیطی قوانین و مقررات زیست محیطی در کشور از ضمانت اجرایی بیشتری برخوردار شدند و این موضوع در سیاست های کلی تحت عنوان "پیشگیری و ممانعت از انتشار انواع آلودگی های غیرمجاز و جرم انگاری تخریب محیط زیست و مجازات مؤثر و بازدارنده ی آلوده کنندگان و تخریب کنندگان محیط زیست و الزام آنان به جبران خسارت" مورد تاکید قرار گرفته است.

مزید بر این که دیوان محاسبات کشور در رصد قوانین و مقررات نیز پس از انجام حسابرسی وجود برخی موازی کاری ها و عدم شفافیت در مسئولیت ها و نیز خلاء قوانین را به مجلس شورای اسلامی منعکس می نماید. مضافاً اینکه مجلس از طریق ارائه طرح و دولت از طریق لوایح نسبت به تهیه و تصویب قوانین زیست محیطی جدید اقدام می نمایند. در خلال این سال ها دیوان محاسبات کشور با توجه به تجربیات خود و با محوریت قرار دادن جرم انگاری زیست محیطی در خصوص لوایح و طرح های مختلف نظیر: لایحه حفاظت از خاک؛ لایحه حمایت از محیط بانان و جنگل بانان؛ لایحه اثرات زیست محیطی طرح ها و پروژه ها؛ لایحه حفاظت، احیاء و مدیریت تالاب های کشور؛

لایحه حفاظت و بهره‌برداری از منابع ژنتیکی؛ نظرات خود را با تاکید جرم انگاری قوانین بعنوان بر ضمانت اجرایی این لوایح تاکید نموده است.

ج. پیش بینی و تهیه گزارش های حسابرسی زیست محیطی طبق برنامه حسابرسی و ارسال آن

به ذینفعان

دیوان محاسبات کشور با انجام حسابرسی های مستمر خود بویژه حسابرسی های زیست محیطی و با رویکرد حسابرسی عملکرد نقش شایان توجهی در ایجاد پاسخگویی و اعتماد سازی میان دولت و شهروندان در خصوص توسعه سیاست های کشور از جمله سیاست های محیط زیستی کشور ایفاء می کند. گزارشگری و حسابرسی های زیست محیطی نقش عمده ای در ایجاد شفافیت و پاسخگویی در جامعه ایفاء می نماید.

دیوان محاسبات کشور در راستای وظایف قانون خود و کمک به حفظ محیط زیست همه ساله گزارشات حسابرسی زیست محیطی (دو گزارش فراگیر و ۳۱ گزارش در ۳۱ استان کشور با موضوعات مرتبط با معضلات خاص زیست محیطی هر استان) در سه قالب مالی، رعایت، و عملکردی برای ذینفعان خود تهیه می کند.

با هدف ارتقاء آگاهی و ایجاد شفافیت، خلاصه تمامی این گزارشات در قالب مجلدی سالانه گردآوری شده و بر روی سایت دیوان محاسبات کشور بارگذاری می شود.

مزید بر این که در مورد گزارشات حسابرسی زیست محیطی با اهمیت و حساس نظیر «گزارش حسابرسی زیست محیطی نحوه اجرای قانون هوای پاک با دامنه ۸ کلانشهر» که به نحوی اکثر آحاد جامعه تحت تاثیر تبعات آن قرار می گیرند مسئولین دیوان محاسبات با حضور در رسانه ملی ضمن تشریح نتایج و تخلفات موجود، نسبت به ارائه توصیه های حسابرسی اقدام می کنند. با توجه به ساختار دیوان محاسبات کشور، تخلفات این گزارش ها به دادسرا دیوان محاسبات کشور ارسال و در راستای اصلاح وضعیت موجود پیشنهاداتی به مجلس و دستگاه تحت حسابرسی ارائه می گردد.

حسابرسی اهداف توسعه پایدار، پیش‌بینی گزارش با رویکرد مالی، رعایت و عملکرد در خصوص موضوعات مختلف زیست محیطی بویژه در سه محور آب، هوا و خاک، بررسی و حسابرسی اثربخشی و کارایی طرح‌ها و پروژه‌های زیست محیطی، آسیب شناسی عملکرد زیست محیطی دستگاه‌ها، رصد میزان دستیابی به اهداف، رعایت قوانین و مقررات و بررسی صحت هزینه‌های انجام شده طرح‌ها و پروژه‌ها، حسابرسی منابع آب (شامل دریاچه‌ها، مخازن سدها و چاه‌ها از حیث عملکرد دستگاه‌های اجرایی ذی‌مدخل، بررسی رعایت قوانین و مقررات، صحت هزینه‌های انجام شده و...)، حسابرسی زیست محیطی رودخانه‌ها (آلودگی، رعایت حریم رودخانه‌ها، قوانین و مقررات حاکم)، بررسی و حسابرسی زیست محیطی آلودگی دریای خزر و خلیج فارس و دریای عمان، حسابرسی مدیریت منابع آب، حسابرسی مدیریت فاضلاب‌ها و پساب‌ها، حسابرسی مدیریت سواحل شمالی و جنوبی، حسابرسی زیست محیطی تالاب‌ها، حسابرسی مقابله با ریزگرد و غبارها، بررسی رعایت ضوابط و معیارهای استقرار صنایع، بررسی رعایت قوانین و مقررات مربوط به حفاظت از خاک، حسابرسی بررسی وضعیت واگذاری منابع طبیعی و مباحث زمین‌خواری و کوه‌خواری، حسابرسی مدیریت پسماندها (عادی، پزشکی، ویژه، کشاورزی و صنعتی)، حسابرسی زیست محیطی مناطق چهارگانه (مناطق حفاظت شده، پناهگاه حیات وحش، آثار طبیعی ملی، و پارک‌های ملی)، حسابرسی جنگل‌ها و مراتع، حسابرسی ارزیابی اثرات زیست محیطی طرح‌ها و پروژه‌ها، بررسی رعایت تعهدات دولت در کنوانسیون‌های بین‌المللی زیست محیطی، حسابرسی رعایت قوانین و مقررات طبیعت‌گردی و صنعت اکوتوریسم، بررسی رعایت قوانین و مقررات مربوط به اقتصاد سبز و مالیات سبز در دستگاه‌های اجرایی ذیربط، حسابرسی رعایت قوانین و مقررات مربوط به سموم و آفت‌کش‌ها، حسابرسی رعایت ضوابط زیست محیطی در فعالیت‌های معدنی، حسابرسی مدیریت سبز، حسابرسی آلودگی صوتی، بررسی استانداردهای زیست محیطی در خودروهای داخل و خودروهای وارداتی، حسابرسی تنوع زیستی از جمله موارد حسابرسی زیست محیطی می‌باشد که بخشی از آنها رسانه ای شده و بخشهایی نیز در کمیسیونهای تخصصی مجلس شورای اسلامی به بحث و بررسی گذاشته شده است.

د. تشکیل هیات حسابرسی زیست محیطی و توسعه پایدار در دیوان محاسبات کشور

حسابرسی زیست محیطی با هدف حصول اطمینان از اتخاذ فرآیندها و خط مشی‌های مناسب و کافی و اجرای آنها به منظور دستیابی به توسعه پایدار و نیز افزایش پاسخگویی دولت در قبال تصمیمات و اقدامات خود در خصوص مسائل زیست محیطی به شدت مورد توجه است.

دیوان محاسبات کشور طی چند سال اخیر طبق قانون خود، حسابرسی "نحوه بهره‌برداری و صیانت از منابع حیاتی و زیست محیطی" را به تبع سازمان‌های بین‌المللی اینتوسای و آسوسای در دستور کار خود قرار داده است و در حال حاضر محیط زیست، یکی از مهمترین محورهای حسابرسی و رسیدگی‌های آن می‌باشد لذا برای رصد تکالیف زیست محیطی دستگاههای اجرایی اقدام به تشکیل هیات حسابرسی زیست محیطی نموده تا ضمن عمل به تکلیف قانونی و ارائه گزارش‌های حسابرسی زیست محیطی به مجلس شورای اسلامی و نظارت بر کلیه دستگاه‌هایی که تکلیف زیست محیطی دارند و به نحوی از انحاء از بودجه عمومی استفاده می‌کنند، با ارزیابی، حسابرسی و شفاف سازی عملکرد زیست محیطی دستگاه‌ها و سازمان‌ها هم به تصمیم‌گیران کشور اطلاع‌رسانی و هم در راستای سیاست‌های پیشگیرانه به دستگاه‌های اجرایی ذیربط جهت پیشگیری و اصلاح تبعات ناشی از مشکلات زیست محیطی کمک نماید.

ه. تدوین و تالیف کتب، مقالات و دستورالعمل‌های حسابرسی زیست محیطی

دیوان محاسبات کشور در راستای افزایش نظام‌مندی و شفافیت در سازو کارهای خود و آگاهی سازی دستگاههای تحت حسابرسی اقدام به ترجمه و بومی سازی بسیاری از استانداردهای اینتوسای از جمله استاندارد (ASSAI 20): اصول شفافیت و پاسخگویی؛ (ASSAI 5110) الزامات ضروری حسابرسی زیست محیطی و.... کرده و آنها را در سایت خود بارگذاری نموده است.

با هدف ارتقاء دانش و اطلاعات و نیز تقویت بنیه آموزشی و ظرفیت‌سازی حساب‌رسان در سطح داخلی و مسولین دستگاه‌های اجرایی در خارج از دیوان محاسبات کشور، دیوان محاسبات اقدام به تالیف کتب و مجلات آموزشی نظیر کتاب حسابرسی زیست محیطی با رویکرد حسابرسی عملکرد (چاپ چهارم، ۲۰۲۱)، حسابرسی کاهش آلودگی هوای تهران (۲۰۱۰)، نحوه حسابرسی زیست محیطی رودخانه‌های کشور (کتاب الکترونیک، بارگذاری شده در سایت دیوان محاسبات کشور)، و مجلات تحلیلی حسابرسی ...نموده است.

و. برگذاری دوره‌های حسابرسی زیست محیطی در دستگاه‌های اجرایی

دیوان محاسبات کشور پس از بررسی و نیازسنجی‌ها با توجه به معضلات زیست محیطی مناطق مختلف کشور برای افزایش سطح آگاهی در دستگاه‌های اجرایی و همچنین آشنایی دستگاه‌های اجرایی با تکالیف زیست محیطی و نحوه حسابرسی‌ها به منظور پیشگیری از بروز تخلفات و پاسخگو نمودن آنان نسبت به آموزش دستگاه‌های اجرایی اقدام می‌نماید.

نتیجه‌گیری

در سالیان اخیر، مسئله پاسخگویی دولت در قبال مسائل مختلف تبدیل به موضوعی مهم در مدیریت بخش دولتی و به تبع آن بخش‌های نظارتی نظیر موسسات عالی حسابرسی شده است و این به واسطه نقش مهمی است که مسئله پاسخگویی به عنوان یکی از ارکان حکمرانی مطلوب در تثبیت و بهبود شرایط ایفا می‌کند. دیوان محاسبات کشور با تهیه گزارشات و ارائه آن به ذینفعان خود بستر ساز ایجاد جریان آزاد اطلاعات و فضای شفاف می‌باشد. این شفافیت در درجه اول با آسیب شناسی و رفع فضاهاى مبهم مانع از سوء استفاده احتمالی برخی از مجریان شده و در گام دوم، با اقدامات پیشگیرانه به نهادینه شدن قوانین و مقررات، استانداردهای زیست محیطی کمک نموده و از بروز تخلفات زیستی جلوگیری می‌نماید.

