



جمهوری اسلامی ایران
مجلس شورای اسلامی

شماره گزارش: ۱۳۳۴۴۷۹

دوره یازدهم - سال چهارم

تاریخ چاپ: ۱۴۰۳/۰۲/۲۵

گزارش نهایی تحقیق و تفحص

از عملکرد ستاد احیای دریاچه ارومیه

کمیسیون:

کشاورزی، آب، منابع طبیعی و محیط زیست

در اجرای ماده (۲۱۲) آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی

معاونت نظارت

اداره کل امور کارشناسی نظارت

بسمه تعالی

هیأت رئیسه محترم مجلس شورای اسلامی

باسلام و تحیت

پیرو مصوبه مورخ ۱۴۰۱/۰۴/۲۱ مجلس شورای اسلامی در خصوص ضرورت انجام تحقیق و تفحص از «عملکرد ستاد احیای دریاچه ارومیه»، پس از تعیین و ابلاغ احکام اعضای هیئت تحقیق و تفحص به شماره نامه ۴/۵۵۱۲۴ مورخ ۱۴۰۱/۰۶/۰۹، گزارش هیئت در مورخ ۱۴۰۳/۰۲/۲۲ به این کمیسیون واصل گردید. متعاقب امر جلسه مشترک اعضای کمیسیون، اعضای هیئت تحقیق و تفحص و مسئولین دستگاه ذی ربط در مورخ ۱۴۰۳/۰۲/۲۳ تشکیل و گزارش ذیل به تصویب کمیسیون رسید.

در اجرای ماده (۲۱۲) آیین نامه داخلی، گزارش مصوب جهت قرائت در صحن علنی مجلس شورای اسلامی تقدیم می گردد.

محمدجواد عسکری

رئیس کمیسیون کشاورزی، آب، منابع طبیعی و محیط زیست

گزارش نهایی تحقیق و تفحص از عملکرد ستاد احیای دریاچه ارومیه

بخش اول : مقدمه و بیان مسأله

۱. آشنایی اجمالی با دریاچه ارومیه

دریاچه ارومیه به عنوان بزرگ‌ترین دریاچه دائمی ایران و دومین دریاچه فوق‌اشباع جهان از لحاظ وسعت می‌باشد که در سال ۱۳۵۶ توسط یونسکو، جزو مناطق حفاظت‌شده جهان معرفی شد.

نتیجه مطالعات نشان می‌دهد که دست کم در ۱۲۰۰۰ (دوازده‌هزار سال) گذشته، دریاچه ارومیه هیچ‌گاه خشکی کامل را تجربه نکرده است. اما در سالیان گذشته شاهد این اتفاق تأسف‌بار و زیان‌آور شدیم.

۲. معرفی اجمالی ستاد احیای دریاچه ارومیه

ستاد احیای دریاچه ارومیه در سال ۱۳۹۲ به ریاست معاون اول رئیس‌جمهور تشکیل گردید. پیرو مصوبه مورخ ۱۳۹۲/۱۱/۰۲ هیأت دولت، معاون اول رئیس‌جمهور به عنوان رئیس ستاد احیا و رئیس سازمان حفاظت محیط زیست به عنوان دبیر و مجری ستاد منصوب گردیدند. در این راستا، سه دوره زمانی توسط ستاد تعریف شد:

(۱) سال‌های ۱۳۹۳ تا ۱۳۹۵: دوره تثبیت دریاچه؛

(۲) سال‌های ۱۳۹۶ تا ۱۴۰۱: دوره احیای دریاچه؛

(۳) سال‌های ۱۴۰۲: دوره احیای نهایی دریاچه.

طرح مسئله

۱. مسئله اصلی تحقیق و تفحص

ساختار اجرایی و نظارتی نامناسب در کنار عملکرد غیرشفاف و ناکارآمد ستاد علی‌رغم صرف هزاران میلیارد تومان از بودجه عمومی کشور، موجی از نارضایتی و سلب اعتماد مردم نسبت به عملکرد دولت و مسئولین را به همراه داشته است. لذا مسئله اصلی اثربخش نبودن عملکرد ده‌ساله ستاد و خشک شدن بخش اعظمی از دریاچه ارومیه بوده است.

۲. محورهای اصلی تحقیق و تفحص

این تحقیق و تفحص از ابتدا بر اساس محورهای هجده‌گانه، طراح و انجام شد.

بخش دوم – فرآیند تحقیق و تفحص

۱. روش کار هیئت تحقیق و تفحص

«هیئت تحقیق و تفحص از عملکرد ستاد احیای دریاچه ارومیه» با بهره‌گیری از توان تخصصی و علمی کارشناسان و خبرگان و مکاتبه با وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های مرتبط؛ اعزام گروه کارشناسی تخصصی و بازدید میدانی از پروژه‌های اجرا شده توسط نمایندگان محترم هیات و برگزاری جلسات با مسئولین مربوطه، اقدام لازم جهت بررسی دقیق و میدانی موضوع بعمل آورده و همچنین از گزارشات دیوان محاسبات و سازمان بازرسی کل کشور در تهیه گزارش نهایی بهره‌گیری شده است.

۲. تحلیل فعالیت‌های ستاد احیای دریاچه ارومیه

اعتبارات پروژه‌های طرح نجات دریاچه ارومیه، از سه منبع تأمین شده و جمعاً به میزان تقریبی ۵۱۹۷۷ میلیارد ریال بوده است:

- اعتبارات مدیریت بحران کشور ۳۵ درصد
- بودجه سنواتی ۱۰ درصد
- و از محل صندوق توسعه ملی ۵۵ درصد

در کنار دستاوردها و نقاط قوت این ستاد، متأسفانه نواقص مهم و کلیدی در طراحی و اجرای برنامه وجود داشت؛ به طوری که بر اساس شاخص‌ها این برنامه کمتر از ۲۵ درصد به هدف اصلی خود که همانا احیای دریاچه ارومیه بوده، دست یافته است.

۳. نقاط ضعف و کاستی‌های عملکردی ستاد احیای دریاچه ارومیه

۱. مأموریت اصلی ستاد احیا می‌بایست بر پایه استقرار مدیریت یکپارچه IWRM و با مشارکت کلیه ذی‌نفعان و ذی‌مدخلان قرار می‌گرفت که عدم توجه به این موضوع توأم با نگرش بخشی حاکم بر فعالیت‌ها، از دلایل اصلی در عدم احیای دریاچه محسوب می‌گردد. در عملکرد ستاد صرفاً به برگزاری جلسات، ارایه گزارشات ادواری و پیشرفت اجرای مصوبات اکتفا شده است.

۲. آمارهای منتشره از منابع مختلف و گزارشات نهادهای نظارتی از جمله سازمان بازرسی کل کشور، دیوان محاسبات و سایر نهادهای مرتبط حاکی از آن است که از همان ابتدای شروع به کار ستاد احیا اغلب عملیات اجرایی طرح‌ها با انحراف از برنامه زمان‌بندی همراه بوده است و اقدامات صورت گرفته کارایی لازم را نداشته است، اغلب برنامه‌ها و پروژه‌های اجرایی فاقد ارزیابی فنی و اقتصادی بوده است و عدم توجه به این موضوع و بی‌انضباطی‌های مالی در مصرف و هزینه‌کرد اعتبارات موجب تحمیل هزینه‌های گزاف به بیت‌المال شده است.

۳. طرح جمع‌آوری فاضلاب شهری و انتقال پساب از تصفیه‌خانه‌ها به دریاچه ارومیه محقق نگردیده و بخشی از اعتبارات این موضوع در محل‌های دیگری هزینه گردیده است و بخشی دیگر مصرف نشده و به خزانه عودت گردیده است!

۴. عملیات انجام یافته در مورد فرسایش گرد و غبار حاشیه دریاچه ارومیه در مقایسه با ابعاد کلی مناطق مستعد ناچیز و در برخی موارد نهال‌های کاشته شده خشک شده‌اند.

۵. بخشی از اعتبارات طرح‌های ستاد احیا (در اختیار دستگاه‌های اجرایی) در تأمین سایر مصارف و خارج از اهداف طرح هزینه شده است، از طرفی اعتباراتی که از طریق ردیف‌های بودجه سنواتی برای احیا دریاچه در نظر گرفته شده است مدیران را برای جبران کسری بودجه سازمان و حل مشکلات داخلی سازمان تحریک نموده به طوری که در مواردی جهت تأمین سایر مصارف دستگاه‌ها به مصرف رسیده است. در این خصوص عدم پیگیری حقوقی و نظارت بر روند اجرای برنامه‌های محول شده به دستگاه‌های اجرایی از سوی ستاد باعث اتلاف منابع و تضییع بیت‌المال شده است.

۶. پراکندگی اجرای اقدامات و عدم تمرکز بر روی پروژه‌های کلیدی در طول دهه ۱۳۹۰ علاوه بر اتلاف اعتبارات، اثرگذاری آنها در روند احیا دریاچه را تحت الشعاع قرار داده است. از مصادیق مهم این موضوع می‌توان به پروژه‌های نیمه تمام و انجام پروژه‌های مطالعاتی بی‌حاصل اشاره نمود.

۷. بنا بر بررسی‌های صورت گرفته و گزارشات نهادهای نظارتی اغلب قراردادهای منعقد شده می‌بایست بر اساس قانون برگزاری مناقصات انجام می‌گرفت، با ترک تشریفات مناقصه و بدون استناد به دلایل توجیهی لازم و بصورت تک‌گزینه‌ای واگذار شده است و همچنین مبنای مبالغ پرداخت شده به اشخاص حقیقی و حقوقی نامشخص و دارای ابهام بوده است.

۸. از مقایسه تراز آب دریاچه در ادوار مختلف (دوره تثبیت، احیا و احیا نهایی) با ترازهای مرتبط با وضعیت مطلوب در سیاست‌گذاری و نقشه راه ۱۰ ساله تدوین شده توسط ستاد احیا، مشخص می‌گردد تراز دریاچه در پایان هر دوره از میزان پیش‌بینی شده پایین‌تر است و در سال‌هایی که وضعیت دریاچه روند بهبودی داشته است سهم اقدامات اجرایی ستاد احیا (لایروبی، اتصال زرينه رود و غیره) و سهم ناشی از افزایش بارش حوضه قابل تمیز نبوده است و انتساب وضعیت تثبیت به عملکرد ستاد محل سؤال است.

۹. در گزارشات ستاد احیا سعی شده است که با برجسته نشان دادن نقش کاهش بارندگی‌ها در خشکی دریاچه ارومیه نقش عوامل انسانی کم‌اهمیت جلوه داده شود. این در حالی است که طبق مطالعات گروه تخصیص وزارت نیرو سهم مدیریت در بهره‌برداری از منابع آبی در این حوضه آبی بیشترین نقش (۶۹ درصد) را در از بین بردن این زیست بوم داشته است و در طول فعالیت ستاد اطلاع‌رسانی و آگاه‌سازی و جلب مشارکت‌های عمومی و جوامع محلی مبتنی بر مبانی نظری پذیرفته شده در پیاده‌سازی مدیریت مشارکتی نبوده است.

۱۰. سیاست ستاد احیا در افزایش بهره‌وری مصرف آب و کاهش مصرف آب کشاورزی محقق نگردید و به دلیل عدم سیاست‌گذاری درست و نظارت مداوم، توسعه اراضی کشاورزی اعم از تبدیل اراضی ملی و منابع طبیعی به کشاورزی، دیم به آبی و زراعی به باغی گردیده است و به طور گسترده‌ای افزایش داشته است، به طور نمونه در استان آذربایجان غربی طی سال‌های احیا متأسفانه به میزان ۴۸ هزار هکتار سطح کشاورزی آبی افزایش یافته است و گزارشات میدانی حاکی از تداوم این روند است و همچنین تعداد چاه‌های موجود با افزایش تقریبی ۲۰,۰۰۰ حلقه به عدد ۱۴۴,۵۷۲ حلقه رسیده؛ در این خصوص ستاد احیا به تکالیف قانونی خود در نظارت بر روند احیاء و نظارت بر عملکرد ذی‌مدخلان (دستگاه‌های اجرایی) به درستی عمل نکرده است.

۱۱. تمرکز بر بهره‌گیری از ظرفیت‌های دانشگاهی در سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی بدون توجه جدی به حضور ذی‌نفعان و ذی‌مدخلان در تصمیم‌سازی و برنامه‌ریزی‌ها

۱۲. عدم توجه به تاب‌آوری و پایداری پروژه‌های تعریف شده که عملاً در مدت زمان کوتاهی پس از اتمام آنها، وضعیت دریاچه باز هم به حالت قبل از پروژه‌ها بازمی‌گشت.

۱۳. ناشناخته بودن بسیاری از جنبه‌های موضوع احیای دریاچه برای ستاد احیا و عدم تعریف یک برنامه نظام‌مند قابل پایش در وظایف سازمانی دستگاه‌ها

۱۴. ضعف اجرایی سازمان جهاد کشاورزی استان آذربایجان غربی و عدم اراده مدیریت یا ضعف اجرایی برای جلوگیری از گسترش غیرمجاز و بی‌رویه باغات و زراعت و در نتیجه، کاهش سهم آب دریاچه ارومیه از منابع آب تجدیدپذیر حوضه و همچنین عدم برخورد مقتضی با متخلفین، در این خصوص عدم اقدام حقوقی ستاد احیا نیز محرز است.

مقایسه سطح زیرکشت محصولات زراعی و باغی آبی در استان‌های همجوار دریاچه ارومیه

استان آذربایجان شرقی		استان آذربایجان غربی		
سال زراعی ۹۸-۱۳۹۷	سال زراعی ۸۹-۱۳۸۸	سال زراعی ۹۸-۱۳۹۷	سال زراعی ۸۹-۱۳۸۸	
۲۰۸,۲۹۵ هکتار	۲۶۰,۸۶۷ هکتار	۲۹۱,۰۳۸ هکتار	۲۶۳,۷۷۸ هکتار	محصولات زراعی
۱۰۱,۸۲۰ هکتار	۹۸,۱۱۴ هکتار	۱۰۸,۹۸۹ هکتار	۹۱,۶۲۷ هکتار	محصولات باغی
به‌طور کلی، در استان آذربایجان غربی شاهد افزایش سطح زیر کشت محصولات زراعی و باغی هستیم و در استان آذربایجان شرقی، شاهد کاهش سطح زیرکشت محصولات زراعی و افزایش سطح زیرکشت محصولات باغی هستیم.				

مأخذ: گزارش دیوان محاسبات کشور

۱۵. ناسازگاری بسیاری از مسئولان محلی به ویژه تعدادی از نمایندگان منطقه در مجلس شورای اسلامی و برخی مدیران ارشد استان‌های حوضه (و دامن زدن به تعصبات و انگیزه‌های استانی، قومی یا صنفی)، و عدم توانمندی ستاد در انسجام بخشی بین ذینفعان و ذی‌مدخلان

۱۶. در خصوص اعتبار پرداختی به پژوهشکده بیوتکنولوژی کشاورزی به میزان ۳۲,۰۶۶ میلیون ریال بر اساس گزارش دستگاه‌های نظارتی اعتبارات دریافتی متأسفانه صرف کاشت گیاه سالیکورینا در شهرهای گرگان، بوشهر و چابهار و همچنین خرید تجهیزات کشاورزی شده است و اعتبارات خارج از ضوابط و فرآیندهای قانونی هزینه شده است.

۱۷. گزارش‌های ستاد احیا در خصوص تراز آب دریاچه، میزان کاهش حجم آب و وسعت دریاچه و همچنین میزان بارش در دوره‌های تثبیت و احیا با مقادیر مندرج در گزارشات وزارت نیرو و سازمان‌های ذی‌ربط مطابقت نداشته است.

۱۸. عدم بهره‌گیری از ظرفیت‌های تقنینی و نظارتی مجلس شورای اسلامی در جهت تسهیل‌گری در اجرا و پیشبرد اهداف و برنامه‌های ستاد احیا

۱۹. تنوع نوع اعتبارات پرداختی به طرح‌های نظیر برنامه احیا باعث عدم انجام تکالیف قانونی دستگاه‌های مربوطه بوده است و برای هر اقدامی منتظر تأمین و تزریق منابع اعتباری بوده‌اند.

و در آخر نحوه مدیریت، میزان و هزینه کرد اعتبارات بین المللی پرداخت شده مشخص نیست و همچنین بر اساس برخی شواهد اعتبارات دریافتی در محلی غیر از اهداف برنامه احیا هزینه شده است و عدم شفافیت و پاسخگویی در مورد هزینه‌های انجام شده در اعزام کارشناسان و اعضای هیات علمی به سفرهای داخلی و خارجی (آمریکا)، خرید خودرو (اتوبوس)، ملزومات اداری، تجهیز سالن کنفرانس و غیره و اعطای مبالغی به برخی هیات‌ها و سازمان‌های مردم‌نهاد به قوت خود باقی و میزان اثر بخشی آنها نامشخص می‌باشد.

بخش سوم: جمع‌بندی و پیشنهاد

بررسی‌های انجام‌شده توسط هیئت تحقیق و تفحص نشان می‌دهد که مشکلات اصلی ستاد احیا، در حوزه «اجرا»، «نظارت» و «هدف‌گذاری نامناسب» با شرایط اقتصادی و اجتماعی منطقه موجب عدم تحقق اهداف و کاهش اثربخشی و کارایی برنامه‌های ستاد احیای دریاچه ارومیه شده است.

دستگاه‌های اجرایی اقدامات خود را بدون توجه به تأثیرات فعالیت‌های اجرایی خود بر سایر بخش‌ها انجام داده و در حقیقت، نگرش بخشی حاکم بر فعالیت‌ها بوده و ستاد احیای دریاچه ارومیه به وظیفه خود به عنوان اعمال مدیریت نظام‌مند در بین دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط اقدام ننموده است.

البته عدم موفقیت در احیای دریاچه ارومیه طبق اهداف پیش‌بینی‌شده، صرفاً مربوط به عملکرد ستاد احیای دریاچه ارومیه است و قصور و ترک فعل سایر دستگاه‌های اجرایی به دلیل عدم انسجام بخشی مطلوب و نظام مند از سوی ستاد احیا بوده است.

پیشنهاد اصلی هیئت تحقیق و تفحص تشکیل کارگروهی متشکل از نمایندگان وزارت نیرو، وزارت جهاد کشاورزی، وزارت صنعت معدن و تجارت، سازمان حفاظت محیط زیست و سازمان برنامه و بودجه کشور با حضور نمایندگان مجلس و مقامات استان‌های مجاور و همچنین نمایندگان ذی‌نفعان می‌باشد که پس از تشکیل، موارد زیر در دستور کار قرار گیرند:

- اقدام جدی‌تر در خصوص تکمیل طرح انتقال آب از زاب، سد سیلوه و تصفیه‌خانه‌های تبریز و ارومیه و کنترل اضافه برداشت از آب‌های زیرزمینی و جلوگیری از احداث چاه‌های غیرمجاز در مناطق اطراف دریاچه در دستور کار وزارت نیرو قرار گیرد.
 - پیاده‌سازی مدیریت منابع و مصارف بر اساس مجوز بهنگام‌سازی تخصیص حوضه آبریز دریاچه ارومیه (ابلاغی وزارت نیرو) با مشارکت وزارت نیرو و وزارت جهاد کشاورزی و سایر دستگاه‌ها و تدوین برنامه عملیاتی
 - تشکیل و استقرار مدیریت یکپارچه منابع آب (IWRM) حوضه آبریز دریاچه ارومیه با راهبری کارگروه ملی آب
 - پیگیری اجرای برنامه‌های سازگاری با کم‌آبی از طرف کارگروه مشترک وزارت نیرو و جهاد کشاورزی
 - پیگیری تمام پروژه‌های اثر گذار
 - پیگیری اصلاح الگوی کشت مناطق اطراف دریاچه از سمت وزارت جهاد کشاورزی نیز با هدف مدیریت مصرف آب
 - پیاده‌سازی سامانه پایش داده‌ها و اطلاعات منابع و مصارف و وضعیت دریاچه ارومیه (میزان آب ورودی، میزان آب برنامه‌ریزی، سطح و حجم آب دریاچه) با قابلیت دسترسی برخط برای کلیه ذی‌مدخلان توسط وزارت نیرو (با همکاری وزارت جهاد کشاورزی و سایر دستگاه‌ها و سازمان‌ها)
 - اصلاح ساختار ستاد احیا با تغییرات لازم
 - معرفی برخی از مسئولان کشوری و ستاد احیا و مدیران بخش‌های اجرایی مربوط به دادگاه‌های صالحه به اتهام ترک فعل و نیز برخی اتهامات وارده در گزارش‌های مربوط به نهادهای نظارتی و بازرسی
 - دیپلماسی آب و ظرفیت‌سازی‌های اجتماعی و سیاسی
- در خاتمه مستند به ماده (۲۱۴) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس و به منظور رسیدگی به تخلفات احراز، گزارش برای رسیدگی به قوه قضائیه یا مرجع رسیدگی به تخلفات اداری ارسال گردد.