

بسمه تعالی

## سند مدیریتی برنامه بازرسی

[ چون این سند در سال ۱۳۸۲ تدوین شده، لازم است با توجه به تغییرات در وزارت صنایع و معادن و جایگزینی با وزارت صنعت، معدن و تجارت و ساختارهای داخلی آن و همچنین اصلاحیه قانون معادن و آیین نامه اجرایی آن، متناسب با تغییرات، اصلاحات مورد نیاز انجام شود. ]

## فصل ۱ - کلیات

## ۱-۱- مقدمه

بر اساس مفاد قانون معادن و آیین نامه اجرایی آن، اعمال حاکمیت دولت بر فعالیت های معدنی مستلزم نظارت بر آنها است. اجرای وظیفه نظارت بر معادن در سالهای مختلف به طریقه های متفاوتی اجرا شده و دستورالعمل یکنواخت و دائمی به این منظور وجود نداشته است. لذا لازم است دستورالعمل های مورد نیاز تهیه شود. بعلاوه با عنایت به گسترش خصوصی سازی فعالیت های معدنی و لزوم مراقبت بیشتر از فعالیت های معادن تازه واگذار شده، به ویژه نظارت بر ایمنی واحدها، تدوین مقررات جامع تری ضروری به نظر می رسد.

چون اعمال وظیفه نظارت مستلزم بازرسی است، لذا دفتر نظارت و ایمنی معادن بر آن شد تا فعالیت بازرسی را تعریف نموده و از طریق به کارگیری بازرسان، وظیفه نظارتی خود را ساماندهی کند. به این منظور سند مدیریتی برنامه بازرسی فعالیت های معدنی در سال ۱۳۸۲ تدوین شد و در سال ۱۳۸۳ مورد تایید نهایی قرار گرفت.

برای تدوین این سند، تعدادی از کارشناسان خبره معدنی کشور به دعوت مجری برنامه (معاون امور معادن و صنایع معدنی وزارت) در چند کارگروه انجام وظیفه نمودند.

بر مبنای این سند مدیریتی، برنامه بازرسی فعالیت های معدنی کشور به صورت منظم و سازمان یافته آغاز خواهد شد. با توجه به بدیع بودن این برنامه، قطعاً در آغاز دارای نقایصی است که باید در عمل برطرف و اصلاح شود. امید است با اجرای مستمر این برنامه و پیگیری در رفع نقایص آن به تدریج نظارت بر فعالیت های معدنی انسجام یابد و از این طریق در پیشرفت و بهبود فعالیت های معدنی کشور مفید واقع شود. در تدوین این سند، جامعیت آن برای فعالیت های معدنی مورد نظر قرار گرفته است. تعاریف و معانی واژه ها و اصطلاحات به کار رفته در این سند، همانند موارد مشابه در قوانین جاری کشور و به ویژه قانون معادن و آیین نامه اجرایی آن بوده و در موارد لزوم در محل خود توضیح داده شده است.

## ۱-۲- ضرورت و اهداف اجرای برنامه

طبق مفاد قانون معادن و به ویژه مواد ۲، ۱۶، ۳۴، ۳۶ و ۴۱ آن و همچنین مواد ۶۴، ۶۹ و ۷۰ آیین نامه اجرایی قانون، وزارت صنایع و معادن مکلف است بر فعالیت های معدنی نظارت داشته باشد.

بدیهی است که اجرای وظایف نظارتی مستلزم بازرسی است. به این ترتیب هدف کلی بازرسی، حصول اطمینان از رعایت موازین قانونی و مقررات مختلف در تمامی گستره های فعالیت های معدنی است.

اهداف بازرسی همواره در چهارچوب نیازهای فرآیند نظارت بر فعالیت های معدنی قابل تعریف است و برنامه بازرسی در راستای سیاست های نظارتی تنظیم می شود.

در حال حاضر زمینه هایی که مستلزم نظارت (و بازرسی) هستند را می توان به ترتیب زیر برشمرد:

- بهره برداری بهینه از ذخایر معدنی و عدم اتلاف ذخایر.
- حسن اجرای قانون معادن و آیین نامه اجرایی آن.

- رعایت اصول و مقررات فنی و مهندسی و استانداردها.
- برقراری شرایط ایمن در محل های کار و رعایت مقررات ایمنی توسط کارکنان.
- حفظ بهداشت محیط کار و کارکنان.
- رعایت موازین زیست محیطی.
- حسن اجرای تعهدات دارندگان مجوز و پروانه عملیات.
- استفاده مطلوب از منابع اقتصادی، نیروی انسانی و توانمندی های بالقوه کشور.
- تلاش برای رشد ارزش افزوده و مطلوبیت استفاده از مواد معدنی.
- رشد فناوری و به کارگیری فنون و روش های نوین.
- هر زمینه دیگر تأثیرگذار بر بهبود کمی و کیفی فعالیت های معدنی.

### ۱-۳- تاریخچه و تجربیات

نظارت بر معادن و فعالیت های معدنی از زمان به وجود آمدن اولین قانون معادن ایران رسماً جزو وظایف دولت قرار گرفت. در هر زمانی که وزارتخانه ای مسئولیت امور معادن را برعهده داشته یکی از بخش ها یا ادارات کل خود را به نظارت بر معادن اختصاص داده است. اما تعاریف و دستورالعمل های نظارت در ادوار مختلف متفاوت بوده و علیرغم آنکه نظارت مستلزم بازرسی است، هیچگاه مقررات کامل و جامعی برای بازرسی از معادن تدوین و تصویب نشده است.

از سال ۱۳۶۹ که نظارت بر معادن طبق طرحی با بودجه مستقل از بودجه جاری وزارت معادن و فلزات آغاز شد، تا چند سال وظیفه نظارت از طریق به کارگیری کارشناسان خارج از کارکنان ثابت وزارتخانه انجام گرفت. علت آن کمبود کارکنان ثابت وزارتخانه و سیاست های تعدیل نیروی انسانی از یکسو و ضرورت به کارگیری تعداد زیادی از متخصصان بخش معدنی برای بازدید از معادن و با هدف ارتقاء کیفیت نظارت از سوی دیگر بود. این کارشناسان با عنوان ناظر، برحسب صلاحیت هایشان رتبه بندی شده و هر یک برای یک یا چند معدن اختصاص می یافتند. هر یک از کارشناسان موظف بودند که برحسب نوع معدن مورد نظارت خود، یک یا چند بار در سال از معدن بازدید و گزارش بازدیدهای خود را به وزارت صنایع و معادن (وزارت معادن و فلزات سابق) ارائه کنند. هرچند به کارگیری تعداد زیادی از نیروهای خبره و متخصص کشور در امر نظارت بر معادن بسیار مفید و در بهبود سطح فعالیت های معدنی موثر بود، این روش به دلایل متعدد و نقایصی که داشت ادامه نیافت. مهمترین نقایصی را که سبب توقف این روش شد می توان به ترتیب زیر برشمرد:

الف- یکی از وظایف اصلی دولت، نظارت است. لذا هر وزارتخانه، ساختار و سازوکار مناسبی برای اعمال این وظیفه برقرار می کند. استقرار و تحکیم نظام نظارت مستلزم تداوم فعالیت های نظارتی است. با تعریف نظارت در چهارچوب طرح و اجرای آن با بودجه مستقل، تداوم این وظیفه کم رنگ شد.

ب- مقررات و دستورالعمل های مدونی برای چگونگی رفتار با بهره بردار، در صورت وجود نقص، بوجود نیامد.

پ- ساختار و تشکیلات اجرایی مناسبی برای پیگیری فعالیت های نظارتی وجود نداشت، فرآیند نظارت و بازرسی به طور دقیق مشخص نشده بود و روش ارجاع و تقسیم وظایف سلیقه ای بود.

ت- هدایت و اجرای سیاست های نظارتی دولت در بخش معدن، به علت گستردگی و نیاز به تداوم، در قالب یک طرح با محدودیت زمانی و با محدودیت منابع اعتباری قابل انطباق نبود.

ث- در سال های مختلف اجرای طرح، مبلغ بودجه متغیر بود و لذا به علت نوسانات بودجه، امکان برنامه ریزی درازمدت وجود نداشت و در هر سال با توجه به بودجه همان سال برنامه ریزی می شد.

ج- مجری طرح باید هر سال تعیین می شد و تغییر مجریان طرح، باعث تغییر روش های اجرایی می شد.

چ- بانک اطلاعاتی مدونی از نتایج بازرسی ها و اعمال نظارت به وجود نیامد و لذا بازرسی بدون توجه به سوابق در هر بار فقط نظرهای خود در آن بازدید را اعلام می کرد.

- ح- غالباً ناظران به طور دقیق از وظایف خود و چگونگی انجام بازرسی و گزارش دهی مطلع نبودند.
- خ- دستورالعمل یکنواخت و واحدی برای بازرسی و اعمال نظارت وجود نداشت و مجریان طرح و همچنین ناظران انتخابی، براساس سلیقه شخصی خود انجام وظیفه می کردند. بدین ترتیب با تغییر مجریان و با تغییر ناظران در هر سال، روش نظارت تغییر می کرد.
- د- به طور کلی نظارت یک وظیفه مستمر وزارت صنایع و معادن و بازرسی یکی از ملزومات اعمال آن است، اما وظیفه ای که برای ناظران تعریف شده بود در واقع فقط بازرسی بود. به عبارت دیگر وظایف ناظر و بازرس از یکدیگر تفکیک نشده بود.
- ذ- ناظران انتخابی بعضاً متناسب با واحد مورد نظارت نبودند و مقررات یکنواخت و دائمی برای انتخاب و تخصیص ناظران وجود نداشت.
- ر- گاهی وظایف ناظر با وظایف مسئول فنی اشتباه می شد.
- ز- دامنه کار بازرسی و نظارت برای ناظران انتخابی، و حتی برای مجریان طرح، مشخص و تعریف شده نبود.
- ژ- حق الزحمه ای که برای ناظران در نظر گرفته می شد، در سال های مختلف و با تغییرات بودجه متغیر بود و این نابسامانی در انتخاب ناظران با صلاحیت قابل قبول، تأثیر می گذاشت.
- س- هیچگونه تعریفی از فواصل زمانی بازرسی وجود نداشت و تعداد دفعات بازرسی سالانه بعضاً با سلیقه ناظر تعیین می شد. در فاصله بین دو بازرسی نیز، وظیفه نظارت قطع می شد.
- ش- ناظران اعم از ازاینکه وظیفه خود را به درستی انجام داده یا کوتاهی کرده بودند، حق الزحمه خود را دریافت می کردند و سازوکاری برای تنبیه و تشویق ناظران وجود نداشت.
- ص- در روش به کارگیری ناظران انتخابی، که صلاحیت حقوقی آنان تعریف شده نبود، وظایف حقوقی نظارت، که جزو وظایف وزارت صنایع و معادن است، قابل اعمال نبود.

#### ۴-۱- الگوهای خارجی

به منظور آگاهی از چگونگی بازرسی از فعالیت های معدنی در کشورهای مختلف، اطلاعات مفصلی (در ۶ جلد) از طریق اینترنت جمع آوری و برای تهیه این سند مورد استفاده قرار گرفت.

قوانین و مقررات فنی و ایمنی معدن در پاره ای از کشورهای مورد مطالعه، مانند آمریکا، بسیار مفصل و به همان نسبت مقررات بازرسی نیز مفصل و دقیق است. برای ایران، که تاکنون ضوابط و اصول فنی برای فعالیت های معدنی بطور رسمی تهیه نشده و آیین نامه ایمنی موجود نیز هنوز کامل نیست، الگوبرداری از تمامی قوانین و مقررات این کشورها برای بازرسی، مفید نخواهد بود. لذا با مطالعه کلی اطلاعات جمع آوری شده، از بخش های مربوط به بازرسی در ایالات متحده آمریکا و استرالیا، نکاتی که در حال حاضر می تواند سودمند بوده و با مقررات فعلی ایران هماهنگ باشد، مورد استفاده قرار گرفت. البته از این مجموعه بعداً برای تدوین دستورالعمل ها و فرم های بازرسی در زمینه های معین نیز استفاده خواهد شد.

لازم است با استفاده از اطلاعات گردآوری شده، مقررات فنی و ایمنی موجود در ایران نیز به تدریج تکمیل شود.

#### فصل ۲ - ساختار

چون وظیفه نظارت بر معادن به عهده دفتر نظارت و ایمنی معادن وزارت صنایع و معادن است، بالطبع بازرسی های مربوط به نظارت نیز باید زیر نظر این دفتر انجام شود. به این ترتیب تشکیلات بازرسی، جزئی از ساختار اداره نظارت بر فعالیت های معدنی است. ساختار کلان بازرسی در ارتباط با دفتر نظارت و ایمنی معادن در نمودار شماره ۱ نشان داده شده است.

اداره نظارت بر فعالیت های معدنی، که زیر نظر دفتر نظارت و ایمنی معادن انجام وظیفه می کند، شامل ۳ بخش اصلی به شرح زیر است:

- برنامه ریزی بازرسی.
- بررسی نتایج بازرسی.
- پیگیری (و رسیدگی به شکایات).

هر یک از این بخش‌ها دارای یک کارشناس مسئول است.

بازرسان حقیقی یا حقوقی زیر نظر مسئول برنامه ریزی بازرسی انجام وظیفه می‌کنند. دفتر نظارت و ایمنی معادن می‌تواند برحسب توصیه شورای بازرسی، اجرای برنامه بازرسی را کلاً یا برحسب شرایطی که توسط شورای بازرسی تعیین می‌شود، به سازمان نظام مهندسی معدن محول کند.

سایر بخش‌هایی که در ارتباط با برنامه بازرسی در دفتر نظارت و ایمنی معادن تشکیل می‌شوند و زیر نظر مدیر دفتر انجام وظیفه می‌کنند به شرح زیر هستند:

- بانک‌های اطلاعاتی.
- کمیته مشترک تدوین دستورالعمل‌ها و فرم‌ها.
- شورای بازرسی.

بخش بانک‌های اطلاعاتی شامل یک کارشناس مسئول است.

کمیته مشترک تدوین دستورالعمل‌ها و فرم‌ها، مرکب از تعدادی از کارشناسان دفتر است که برحسب ضرورت تشکیل می‌شود. در صورت لزوم و برای موارد معین، مدیر دفتر می‌تواند از تعدادی کارشناس خارج از دفتر نیز دعوت کند تا در این کمیته شرکت کنند.

شورای بازرسی مرکب از مدیر دفتر نظارت و ایمنی معادن، مدیر دفتر بهره‌برداری معادن، مدیر دفتر صنایع معدنی و ۴ عضو خارج از وزارت صنایع و معادن است که از بین کارشناسان خیره کشور، ترجیحاً از رشته‌های مختلفی که دامنه فرآیند بازرسی را تشکیل می‌دهد، توسط مدیر دفتر نظارت و ایمنی معادن انتخاب و منصوب می‌شوند. ریاست این شورا به‌عهده مدیر دفتر نظارت و ایمنی معادن است و برنامه تشکیل جلسات و روش اداره آن با تدوین آیین‌نامه داخلی توسط شورا تعیین می‌شود. این شورا می‌تواند برحسب نیاز کمیته‌های تخصصی تشکیل دهد.

دامنه فرآیند بازرسی شامل عملیات اکتشافی، معادن، واحدها یا کارخانه‌های کانه‌آرایی، کارخانه‌های فرآوری و کارخانه‌های ذوب فلزات است و نتایج حاصل از بازرسی‌ها به بخش ذی‌ربط در وزارت صنایع و معادن گزارش می‌شود.