

بسمه تعالی

سند مدیریتی برنامه بازرسی

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

فصل ۱ - کلیات

۱-۱- مقدمه

بر اساس مفاد قانون معدن و آیین‌نامه اجرایی آن، اعمال حاکمیت دولت بر فعالیت‌های معدنی مستلزم نظارت بر آنها است. اجرای وظیفه نظارت بر معدن در سال‌های مختلف به طریقه‌های متفاوتی اجرا شده و دستورالعمل یکنواخت و دائمی به‌این منظور وجود نداشته است؛ لذا لازم است دستورالعمل‌های موردنیاز تهیه شود. علاوه بر این، به‌گسترش خصوصی‌سازی فعالیت‌های معدنی و لزوم مراقبت بیشتر از فعالیت‌های معدن تازه واگذار شده، به‌ویژه نظارت بر ایمنی واحدها، تدوین مقررات جامع‌تری ضروری به نظر می‌رسد.

چون اعمال وظیفه نظارت مستلزم بازرسی است، لذا دفتر نظارت و ایمنی معدن بر آن شد تا فعالیت بازرسی را تعریف نموده و از طریق به‌کارگیری بازرسان، وظیفه نظارتی خود را ساماندهی کند. به این منظور سند مدیریتی برنامه بازرسی فعالیت‌های 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 معدن و صنایع معدنی وزارت) در چند کارگروه انجام‌وظیفه نمودند.

بر مبنای این سند مدیریتی، برنامه بازرسی فعالیت‌های معدنی کشور به‌صورت منظم و سازمان‌یافته آغاز خواهد شد. باتوجه 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 به‌تدریج نظارت بر فعالیت‌های معدنی انسجام یابد و از این طریق در پیشرفت و بهبود فعالیت‌های معدنی کشور مفید واقع شود. در تدوین این سند، جامعیت آن برای فعالیت‌های معدنی مورد نظر قرار گرفته است. تعاریف و معانی واژه‌ها و اصطلاحات به‌کار رفته در این سند، همانند موارد مشابه در قوانین جاری کشور و به‌ویژه قانون معدن و آیین‌نامه اجرایی آن بوده و در موارد لزوم در محل خود توضیح داده شده است.

۱-۲- ضرورت و اهداف اجرای برنامه

طبق مفاد قانون معدن و به‌ویژه مواد ۲، ۱۶، ۳۴، ۳۶ و ۴۱ آن و همچنین مواد ۶۴، ۶۹ و ۷۰ آیین‌نامه اجرایی قانون، وزارت صنایع و معادن مکلف است بر فعالیت‌های معدنی نظارت داشته باشد.

بدیهی است که اجرای وظایف نظارتی مستلزم بازرسی است. به‌این ترتیب هدف کلی بازرسی، حصول اطمینان از رعایت موازین قانونی و مقررات مختلف در تمامی گستره‌های فعالیت‌های معدنی است.

اهداف بازرسی همواره در چهارچوب نیازهای فرآیند نظارت بر فعالیت‌های معدنی قابل‌تعریف است و برنامه بازرسی در راستای سیاست‌های نظارتی تنظیم می‌شود.

در حال حاضر زمینه‌هایی که مستلزم نظارت (و بازرسی) هستند را می‌توان به ترتیب زیر برشمرد:

- بهره‌برداری بهینه از ذخایر معدنی و عدم اتلاف ذخایر.

- حسن اجرای قانون معدن و آیین‌نامه اجرایی آن.
- رعایت اصول و مقررات فنی و مهندسی و استانداردها.
- برقراری شرایط ایمن در محل‌های کار و رعایت مقررات ایمنی توسط کارکنان.
- حفظ بهداشت محیط کار و کارکنان.
- رعایت موازین زیست‌محیطی.
- حسن اجرای تعهدات دارندگان مجوز و پروانه عملیات.
- استفاده مطلوب از منابع اقتصادی، نیروی انسانی و توانمندی‌های بالقوه کشور.
- تلاش برای رشد ارزش افزوده و مطلوبیت استفاده از مواد معدنی.
- رشد فناوری و به‌کارگیری فنون و روش‌های نوین.
- هر زمینه دیگر تأثیرگذار بر بهبود کمی و کیفی فعالیت‌های معدنی.

۱-۳- تاریخچه و تجربیات

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

از سال ۱۳۶۹ که نظارت بر معدن طبق طرحی با بودجه مستقل از بودجه جاری وزارت معدن و فلزات آغاز شد، تا چند سال وظیفه نظارت از طریق به‌کارگیری کارشناسان خارج از کارکنان ثابت وزارتخانه انجام گرفت. علت آن کمبود کارکنان ثابت وزارتخانه و سیاست‌های تعدیل نیروی انسانی از یک‌سو و ضرورت به‌کارگیری تعداد زیادی از متخصصان بخش معدنی برای بازدید از معدن و با هدف ارتقاء کیفیت نظارت از سوی دیگر بود. این کارشناسان با عنوان ناظر، برحسب صلاحیت‌هایشان رتبه‌بندی شده و هر یک برای یک یا چند معدن اختصاص می‌یافتند. هریک 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 معدن (وزارت معدن و فلزات سابق) ارائه کنند. هرچند به‌کارگیری تعداد زیادی از نیروهای خبره و متخصص کشور در امر نظارت بر معدن بسیار مفید و در بهبود سطح فعالیت‌های معدنی مؤثر بود، این روش به دلایل متعدد و نقایصی که داشت ادامه نیافت. مهم‌ترین نقایصی را که سبب توقف این روش شد می‌توان به ترتیب زیر برشمرد:

الف- یکی از وظایف اصلی دولت، نظارت است؛ لذا هر وزارتخانه، ساختار و سازوکار مناسبی برای اعمال این وظیفه برقرار می‌کند. استقرار و تحکیم نظام نظارت مستلزم تداوم فعالیت‌های نظارتی است. با تعریف نظارت در چهارچوب طرح و اجرای آن با بودجه مستقل، تداوم این وظیفه کم‌رنگ شد.

ب- مقررات و دستورالعمل‌های مدونی برای چگونگی رفتار با بهره‌بردار، در صورت وجود نقص، به وجود نیامد.

پ- ساختار و تشکیلات اجرایی مناسبی برای پیگیری فعالیت‌های نظارتی وجود نداشت، فرآیند نظارت و بازرسی به‌طور دقیق مشخص نشده بود و روش ارجاع و تقسیم وظایف سلیقه‌ای بود.

ت- هدایت و اجرای سیاست‌های 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 سال‌های مختلف اجرای طرح، مبلغ بودجه متغیر بود و لذا به‌علت نوسانات بودجه، امکان برنامه‌ریزی درازمدت وجود نداشت و در هر سال با توجه به بودجه همان سال برنامه‌ریزی می‌شد.
- ج- مجری طرح باید هر سال تعیین می‌شد و تغییر مجریان طرح، باعث تغییر روش‌های اجرایی می‌شد.
- چ- بانک اطلاعاتی مدونی از نتایج بازرسی‌ها و اعمال نظارت به وجود نیامد و لذا بازرسی بدون توجه به سوابق در هر بار فقط نظرهای خود در آن بازدید را اعلام می‌کرد.
- ح- غالباً ناظران به‌طور دقیق از وظایف خود و چگونگی انجام بازرسی و گزارش‌دهی مطلع نبودند.
- خ- دستورالعمل یکنواخت و واحدی برای بازرسی و اعمال نظارت وجود نداشت و مجریان طرح و همچنین ناظران انتخابی، بر اساس سلیقه شخصی خود انجام‌وظیفه می‌کردند. بدین ترتیب با تغییر مجریان و با تغییر ناظران در هر سال، روش نظارت تغییر می‌کرد.
- د- به‌طور کلی نظارت یک وظیفه مستمر وزارت صنایع و معادن و بازرسی یکی از ملزومات اعمال آن است، اما وظیفه‌ای که برای ناظران تعریف شده بود در واقع فقط بازرسی بود. به‌عبارت دیگر وظایف ناظر و بازرسی 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 می‌شد.
- ز- دامنه کار بازرسی و نظارت برای ناظران انتخابی، و حتی برای مجریان طرح، مشخص و تعریف شده نبود.
- ژ- حق الزحمه‌ای که برای ناظران در نظر گرفته می‌شد، در سال‌های مختلف و با تغییرات بودجه متغیر بود و این نابسامانی در انتخاب ناظران با صلاحیت قابل قبول، تأثیر می‌گذاشت.
- س- هیچ‌گونه تعریفی از فواصل زمانی بازرسی وجود نداشت و تعداد دفعات بازرسی سالانه بعضاً با سلیقه ناظر تعیین می‌شد. در فاصله بین دو بازرسی نیز، وظیفه نظارت قطع می‌شد.
- ش- ناظران اعم از اینکه وظیفه خود را به‌درستی انجام داده یا کوتاهی کرده بودند، حق الزحمه خود را دریافت می‌کردند و سازوکاری برای تنبیه و تشویق ناظران وجود نداشت.
- ص- در روش به‌کارگیری 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

به‌منظور آگاهی از چگونگی بازرسی از فعالیتهای معدنی در کشورهای مختلف، اطلاعات مفصلی (در ۶ جلد) از طریق اینترنت جمع‌آوری و برای تهیه این سند مورد استفاده قرار گرفت.

قوانین و مقررات فنی و ایمنی معدن در پاره‌ای 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 فعالیتهای معدنی به‌طور رسمی تهیه نشده و آیین‌نامه ایمنی موجود نیز هنوز کامل نیست، الگوبرداری از تمامی قوانین و مقررات این کشورها برای بازرسی، مفید نخواهد بود؛ لذا با مطالعه کلی اطلاعات جمع‌آوری شده، از بخش‌های مربوط به بازرسی در ایالات متحده آمریکا و استرالیا، نکاتی که در حال حاضر می‌تواند سودمند بوده و با مقررات فعلی ایران هماهنگ باشد، مورد استفاده قرار گرفت. البته از این مجموعه بعداً برای تدوین دستورالعمل‌ها و فرم‌های بازرسی در زمینه‌های معین نیز استفاده خواهد شد.

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

فصل ۲ - ساختار

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

اداره نظارت بر فعالیت‌های معدنی که زیر نظر دفتر نظارت و ایمنی معادن انجام وظیفه می‌کند، شامل ۳ بخش اصلی به شرح زیر است:

- برنامه‌ریزی 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 برنامه‌ریزی 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 نظام‌مهندسی معادن 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 خبره 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 به عهده 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.