

نگاهی به مالکیت دولتی در صنعت جهانی مواد معدنی (مسیر بلند مدت و آینده)

منبع: World Bank Group's Oil, Gas, and Mining Unit, Extractive Industries for Development Series

مترجم: آیدین زینالزاده*

پیشگفتار:

گروه مواد معدنی در سال ۲۰۰۸ از سوی بانک جهانی مامور شد تا مطالعه‌ای را در خصوص «وضعیت مالکیت دولتی در صنعت جهانی مواد معدنی- با نگرش بلند مدت و برای آینده» عهده‌دار شود. نتیجه این مطالعه در ماه مارس ۲۰۰۹ ارایه شد. از این گروه در سال ۲۰۱۰ خواسته شد تا این مطالعه را بازبینی، اصلاح و به روز نموده و مجدداً منتشر کند. این کار به عهده ماگنوس اریکسون^۱ (دانشگاه لولئای سوئد^۲) گذاشته شد. مطالعه پیش رو بر پایه مشاوره سوئدی گروه مواد خام بانک جهانی در سال ۲۰۰۸ تهیه شده است. وضعیت فلزات و تاریخچه ملی‌سازی در تعدادی از کشورها مورد تجزیه و تحلیل قرار گرفته تا عوامل احتمالی موثر بر تصمیم‌گیری در خصوص ملی‌سازی، مانند اهمیت استراتژیک برخی حوزه‌ها و نیاز به کنترل بیشتر آن‌ها روشن شود.

* کارشناس دفتر اکتشاف و وزارت صنعت، معدن و تجارت و مجری کارشناس برنامه معدن و اقتصاد- رادیو اقتصاد

1- Magnus Ericsson

2- Luleå University of Technology of Sweden

نقش چین در سرمایه‌گذاری در آفریقا با توجه به مسایل مربوط به استراتژی‌های مذاکره، با نگرشی بر تاریخچه معاملات انجام شده در کشورهای جنوب صحرای آفریقا مورد بحث قرار گرفته است.

خلاصه‌ای از نتیجه‌گیری‌های این مطالعه به شرح زیر هستند:

- جای تعجب است که سطح کنترل دولت در بسیاری از فلزات بدون در نظر گرفتن خصوصی‌سازی، در اواخر دهه ۱۹۹۰ و دهه اول ۲۰۰۰ افزایش یافته است.

- کنترل دولت در بسیاری از کشورها به دلیل رشد کنترل دولت چین در حوزه معدنکاری در خاک چین و خارج از این کشور، اتفاق افتاده است. - کنترل دولت بر شرکت‌های معدنی چینی با رشد منافع بخش خصوصی و اثرات بازار به آرامی در حال نزول است، اما برای سال‌های زیادی قوی باقی خواهد ماند.

- کنترل دولتی در حوزه فرآوری و پالایش، بیشتر از معدنکاری است. این امر احتمالاً به سبب ارزش افزوده حاصله در این بخش است.

- خصوصی‌سازی در اقتصاد بازار کم و بیش تکمیل شده است. تنها چند بخش کوچک تحت اختیار دولت باقی مانده‌اند که خصوصی‌سازی آن‌ها نیز پیش‌بینی شده است. در عین حال نشانه‌هایی از علاقمندی شرکت‌های معدنی تحت کنترل دولت به خصوصی‌سازی در این کشورها به خوبی دیده می‌شود.

- علاقه رو به رشدی در روش‌های جدید افزایش درآمد دولت از معدنکاری و ذوب، به دلیل قیمت بالاتر فلزات، وجود دارد.

- تمرکز بر روی بهبود سیستم‌های مالیاتی و مذاکره مجدد بر روی توافقنامه‌های قبلی نه چندان مطلوب و درآمدهای مالیاتی در راه است.

- شرکت‌های دولتی توسعه مواد معدنی برای نقش آفرینی مشابه با بخش خصوصی، به عنوان شرکای تازه آن‌ها، تشکیل شده‌اند. به طور کلی این مجموعه‌ها برای فعالیت موازی با شرکت‌های خصوصی در بازار و با سرمایه‌گذاری‌های مخاطره‌آمیز بلندمدت پدید آمده‌اند.

- دخالت دولت تاکنون در تعداد محدودی از کشورها از جمله بولیوی، اکوادور و ونزوئلا در آمریکای لاتین و نامیبیا، آفریقای جنوبی و زیمبابوه در آفریقا متمرکز شده است.

- به نظر می‌رسد درک رو به رشدی در معدنکاری با توجه به ماهیت بلندمدت این فعالیت ایجاد شده و نیاز به اتخاذ سیاست‌های اثبات جهت انتفاع بهینه از منابع معدنی احساس می‌شود.

تعریف کنترل دولتی:

در تجزیه و تحلیل کنترل دولتی، دو مفهوم «مالکیت» و «کنترل» از اهمیت اساسی برخوردارند. «مالکیت» اشاره به در اختیار داشتن سهام از یک شرکت دارد و تعریف و سنجش آن بسیار آسان است. در اصل، این اطلاعات در مدارک مربوط به ثبت سهام شرکت یافت می‌شود. تعریف مفهوم «کنترل» مشکل‌تر است و حتی بسیار سخت می‌توان میزان آن را سنجید. حتی مفهوم کنترل دولتی در ادبیات نسبت به مفهوم کلی آن از

کنترل شرکت‌های بزرگ، با دقت کمتری تعریف شده است. در این مطالعه از تعریف زیر استفاده شده است:

«کنترل کردن به منظور امکان اقدام قاطعانه در مورد مسایل استراتژیک مهم است. این مسایل عبارتند از: سیاست‌های گسترده‌ای از یک شرکت، تصمیم‌گیری در سرمایه‌گذاری‌های بزرگ، خرید یا فروش شرکت‌های تابعه و قدرت انتصاب یا انفصال مدیریت. برای کنترل یک شرکت لازم نیست که روز به روز در جریان تمام تصمیم‌گیری‌های آن شرکت باشیم.»

مهم‌ترین ابزار کنترل بر یک شرکت معدنی، کنترل مستقیم سستی از طریق مالکیت است و اغلب فرض را بر این می‌گیرند که مالکیت و کنترل ارتباط بسیار نزدیکی با یکدیگر دارند. با این حال کنترل با ابزارهای زیادی می‌تواند اعمال شود که مالکیت یکی از مهم‌ترین و رایج‌ترین آن‌ها است. سایر راه‌های مستقیم اعمال کنترل، به عنوان مثال، از طریق مدیریت اداری و فنی، ادغام عمودی و مدیریت واحد است. کنترل غیرمستقیم را می‌توان از طریق قراردادهای بلندمدت، دانش فروش، تکنولوژی اختصاصی و ترتیبات تامین مالی اعمال کرد. اهمیت این شیوه‌های مختلف اعمال کنترل تا حد قابل توجهی متفاوت است. یک مدیریت واحد اصلاً تعیین‌کننده نیست، اما الگوی تامین مالی و دسترسی به دانش در مورد فروش و یک بازار خاص برای کنترل یک شرکت بسیار حیاتی است.

می‌توان این‌طور استدلال کرد که قدرت دولت در اتخاذ و اجرای سیاست‌های کلی اقتصادی، قوانین معدنی و مقررات مالیات معادن همراه با سهام اندکی در یک شرکت معدنی کافی است تا کنترل مورد نیاز به وجود آید. هر چند این امر بسیار ساده است اما تقریباً تمام شرکت‌های معدنی در تمام کشورهای در حال توسعه به همین ترتیب، که کنترل در آن به وضوح مشاهده نمی‌شود، تحت کنترل دولتی قرار می‌گیرند. نمونه‌هایی هستند که نشان می‌دهند حتی نیاز نیست سهام‌دار عمده یک شرکت باشید تا بتوانید آن را به طور کامل کنترل کنید.

شرکت‌های دولتی معدنی در بخش معدن و صنایع ذوب با استفاده از تعریفی که از کنترل بیان شد، گروهی ناهمگن از شرکت‌ها تشکیل داده‌اند. با این وجود کشورها را می‌توان به دو دسته عمده تقسیم‌بندی کرد:

(۱) شرکت‌های دولتی در کشورهای اقتصاد بازار (MEC^۳).

(۲) شرکت‌های دولتی در اقتصادهای متمرکز برنامه‌ریزی شده.

در سال‌های ۱۹۷۵ تا ۱۹۸۹، کشورهای اقتصاد متمرکز برنامه‌ریزی (CPE^۴) شده عبارت بودند از: آلبانی، بلغارستان، کامبوج، چین، اتحاد جماهیر شوروی، کوبا، چکسلواکی، آلمان، مجارستان، مغولستان، کره شمالی، لهستان، رومانی و ویتنام.

برای سال‌های ۲۰۰۰ تا ۲۰۰۶ کشورهای این دسته عبارت بودند از: چین، کوبا، کره شمالی، لائوس، مغولستان و ویتنام.

در سال‌های ۲۰۰۷ تا ۲۰۰۹ کشورهای موجود در CPE به این شرح بودند: چین، کوبا، کره شمالی، لائوس و ویتنام.

۳- Market Economies Countries: «اقتصاد بازار» یک سیستم اقتصادی است که در آن تولید و توزیع کالاها و خدمات با مکانیزم بازارهای آزاد که توسط سیستم قیمت آزاد هدایت می‌شود (به جای بازارهای با برنامه) انجام می‌گیرد (منبع: ویکی پدیا فارسی).

تحت اختیار خود گرفت. با این حال در پایان دهه ۱۹۸۰، به دلیل اعمال تغییر در فضای سیاسی نخست وزیر تاچر در انگلستان و ریگان در ایالات متحده، روند معکوسی شکل گرفت. دلایل زیادی برای این روند جدید وجود داشت که برخی از مهم‌ترین آن‌ها عبارتند از:

- همان‌طور که پیش از این اشاره شد، تغییر فضای عمومی سیاسی با تاکید بر بازار آزاد و ابتکارات بخش خصوصی.

- افزایش مشکلات به دلیل ناکارآمدی و ضعف مدیریت شرکت‌های دولتی در بسیاری از کشورهای در حال توسعه.

علاوه بر این، قیمت فلزات طی دهه ۱۹۹۰ و ۲۰۰۰ روند رو به کاهش خود را حفظ کردند که منتج به کاهش سود و رکود صنعت شد. بسیاری از کشورهای در حال توسعه درست در زمانی که قیمت فلزات در پایین‌ترین حد خود طی سی سال اخیر بود اقتصاد خود را به روی سرمایه‌گذاری‌های مستقیم خارجی در حوزه معدن گشودند و خصوصی‌سازی را کلید زدند.

اوایل دهه ۲۰۰۰

سهام مالکیت دولتی از کل تولید جهانی طی سال‌های مختلف و برای انواع فلزات بین ۴۰ تا ۶۰ درصد تغییر کرد و این روند تا انحلال اتحاد جماهیر شوروی سابق ادامه داشت. تولید فلزات در اتحاد جماهیر شوروی سابق پس از سال ۱۹۹۰ تقریباً یک شب در پی توقف تقاضای مجتمع نظامی متوقف شد. شرکت‌های معدنی به بخش خصوصی واگذار شد و تحت کنترل اقلیت حاکم درآمد که به اولیگارچ^۸ معروف هستند. در دهه اول قرن ۲۱، تولید مجدداً افزایش یافت و صنعت معدنکاری در قرن حاضر تقریباً به طور کامل به بخش خصوصی واگذار شده است. البته هنوز نشانه‌هایی از علاقمندی دولت روسیه در کنترل تولیدات معادن و فلزات از طریق مالکیت مستقیم به چشم می‌خورد.

ارزیابی میزان حاکمیت دولت در کشورهای مشترک‌المنافع و چین در دهه گذشته بسیار مشکل بود. در اتحاد جماهیر شوروی سابق نیز اغلب ردیابی مالکیت حاصل از فرآیند خصوصی‌سازی غیر ممکن بود. یکی از نمونه‌های خوبی که در مورد مالکیت مجدد دولت روسیه می‌توان ذکر کرد، شرکت نوریلسک^۹ (فعال در زمینه تولید نیکل) است. در چین سطوح مختلفی از مالکیت دولتی، ملی، منطقه‌ای و محلی همراه با تغییرات تدریجی در اقتصاد این کشور و معرفی مالکیت خصوصی باعث ایجاد مشکلات «روش شناختی» و مقایسه‌ای شده است. اگرچه مالکیت دولتی در سطح جهان از زمان اوج خود در اواسط دهه ۱۹۸۰ به بعد به طور قابل ملاحظه‌ای کاهش یافته، اما این پدیده ارتباطی با اتفاقات سال‌های گذشته نداشت. در سال ۱۹۸۴ مالکیت دولتی (اعم از حکومت مرکزی یا مقامات منطقه‌ای)، ۴۶ درصد از ارزش بخش معدنکاری تمام فلزات بود که نسبت به ده سال پیش، ۳۹ درصد افزایش را نشان می‌دهد. در سال ۱۹۸۹ این میزان به ۳۹ درصد کاهش یافت و پس از سقوط و فروپاشی اتحاد جماهیر شوروی سابق و در پی خصوصی‌سازی معادن و تولیدات معدنی به ۲۲ درصد رسید. این روند نزولی در اواسط دهه ۲۰۰۰ متوقف شد و میزان مالکیت دولتی به دلیل رشد تولیدات معدنی چین مجدداً افزایش یافت و

کنترل بر روی فلزاتی که تاثیر بسیار زیادی در اقتصاد کشورها دارند، به دلایل سیاسی و اقتصادی در بسیاری از جوامع، حیاتی به نظر می‌رسد. صنعت معدنکاری، چه دولتی و چه خصوصی، در طول قرن‌ها همواره در قوانین دولتی مورد توجه قرار می‌گرفته است. پس از انقلاب روسیه و ملی شدن ذخایر معدنی، بخش معدن شوروی در اولویت قرار گرفت و همان‌طور که در نمودار شکل ۱ دیده می‌شود تولید فلزات به سرعت رشد کرد.

در سال‌های پیش از جنگ‌های جهانی، تولید فلزات در اتحاد جماهیر شوروی، تحت سلطه تولید دولتی در مقیاس جهانی بود. پس از جنگ جهانی دوم کشورهای شرق اروپا همان مسیر توسعه‌ای شوروی را طی کردند و سهم تولید تحت کنترل دولت‌های ملی از کل تولید جهان نیز افزایش یافت. کشورهای شرق اروپا و اتحاد جماهیر شوروی به اتفاق یکدیگر به جز در بوکسیت، که در محیط‌های گرمسیری یافت می‌شود، خودکفا شدند. این کشورها در اواسط دهه ۱۹۷۰ حدود ۲۰ الی ۲۵ درصد از تولید اکثر فلزات را در اختیار داشتند. همچنین سهم هر کشور در تامین تمام تقاضاها نشان‌دهنده تعادل بین عرضه و تقاضا در برنامه‌ریزی‌های متمرکز اقتصادی در آن روزها بود.

سیر صعودی مالکیت دولتی صنایع معدنی از اواخر دهه ۱۹۴۰ و اوایل ۱۹۵۰ آغاز شد و کشورهای اروپایی سبب این اتفاق بودند. پیش از جنگ جهانی دوم شرکت دولتی اوتوکومپو^۵ در فنلاند تاسیس شد و به سرعت رشد کرد. دولت سوئد نیز بر اساس تصمیم اتخاذ شده توسط مجلس در سال ۱۹۰۶ شرکت لکاب^۶ را در سال ۱۹۵۶ از مالکانش خریداری کرد. با این حال به طور کلی در دهه ۱۹۵۰ خارج از برنامه‌ریزی‌های متمرکز اقتصاد (CPE)، مالکیت دولتی کمی وجود داشت. در اواخر دهه ۱۹۶۰ و اوایل ۱۹۷۰ موجی از ملی‌سازی در کشورهای در حال توسعه به راه افتاد. پس از جنگ جهانی دوم کشورهای مستعمره سابق که به تازگی به استقلال رسیده بودند و دیگر اقتصادهای در حال ظهور به دلیل بازار قدرتمند فلزات پس از جنگ جهانی دوم امیدواری زیادی به پتانسیل توسعه اجتماعی و اقتصادی معدنکاری داشتند. طی دهه ۱۹۶۰ سی و دو فقره عملیات اکتشاف مواد معدنی توسط شرکت‌های معدنی خارجی انجام شد که این میزان در بازه زمانی ۱۹۷۰ تا ۱۹۷۶ به ۴۸ فقره رسید. مالکیت دولتی در کشورهای در حال توسعه و بازارهای توسعه‌یافته تجاری و برنامه‌ریزی‌های متمرکز اقتصادی روز به روز افزایش می‌یافت. در اوایل یا اواسط دهه ۱۹۸۰ مشارکت و تسویه غیر سرمایه‌ای شرکت‌های معدنی دولتی در بسیاری از کشورهای در حال توسعه به حداقل رسید. ملی‌سازی در کشورهای صنعتی عمدتاً به دلایل سیاسی ادامه پیدا کرد، به عنوان مثال دولت سوسیالیستی فرانسه بخش‌های بزرگی از صنایع، از جمله معدن و صنایع فلزی مانند شرکت تولید آلومینیم پچینی^۷، شرکت تولید نیکل Eramet/SLN و غیره را

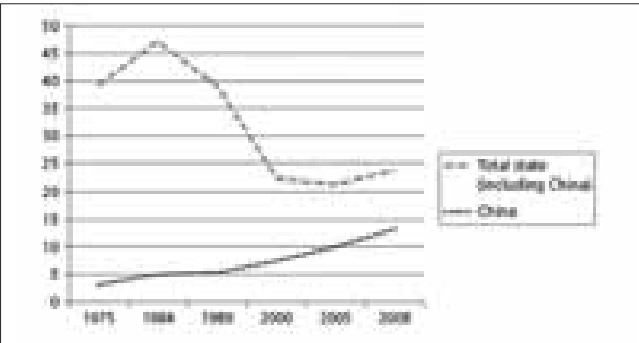
5- Outokumpu

6- LKAB

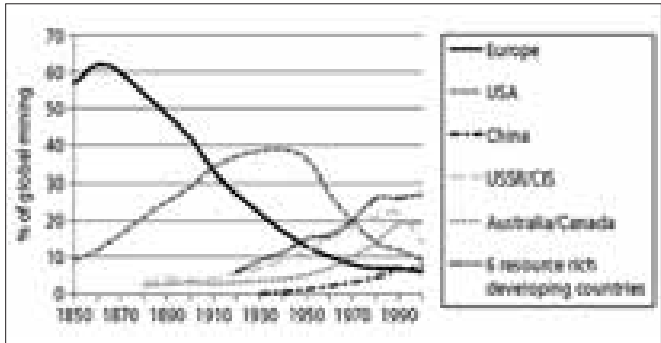
7- Pechiney

8- Oligarchs

9- Norilsk



▲ شکل ۲- ارزش کل مالکیت دولتی در حوزه معدن (درصدی از ارزش کل) برای ۹ ماده معدنی فلزی اقتصادی مهم: بوکسیت، مس، طلا، سنگ آهن، سرب، منگنز، نیکل، قلع و روی



▲ شکل ۱- وضعیت کشورهای تولیدکننده مواد معدنی طی ۱۵۰ سال اخیر

۹۰ درصد در بوکسیت، طلا، روی و زغال سنگ متغیر است، درحالی که برای سرب و قلع برابر و یا حتی بالاتر است.

◀ (ب) فرآوری و پالایش:

- کنترل کلی دولت در تصفیه و پالایش فلزات برای تمام مواد معدنی افزایش یافته است.

- حوزه تصفیه و پالایش چین در بخش عمده‌ای از این افزایش به حساب آورده شده است. در تمام مواد معدنی مورد مطالعه، مالکیت دولتی چین افزایش یافته است.

- در این تحلیل، سهم دولت در شرکت‌های معدنی برای تمام مواد معدنی به جز نیکل و قلع (که ثابت مانده) کاهش یافته است.

- کنترل دولتی از یک سوم کل تولید در نیکل تا حدود ۷۵ درصد برای مس و آلومینا متغیر است، درحالی که برای آلومینیم، روی و قلع بالاتر است.

- معمولاً کنترل دولتی در حوزه تصفیه و پالایش، بالاتر از بخش معدن بوده است.

◀ (ج) فلزات:

- کنترل دولتی از سال ۲۰۰۶ افزایش یافته تا جایی که در سال ۲۰۰۹ به ۱۷/۶ درصد رسیده است.

- کنترل دولتی نیکل هم در معدنکاری (۲۱/۵ درصد در سال ۲۰۰۹) و هم در تصفیه و پالایش (۱۷/۱ درصد در سال ۲۰۰۸) به حداقل رسیده است. اما جالب است توجه داشته باشید که کنترل دولتی برای نیکل و سرب هم در تحلیل شرکت‌های معدنی دولتی و هم برای کشور چین، افزایش یافته است.

- قلع دارای بالاترین سطح از کنترل دولت به میزان ۵۴/۳ درصد در سال ۲۰۰۹ است اما از نظر وزن اقتصادی، آلومینیم با بیش از ۵۰ درصد کنترل دولت مهم‌ترین فلز برای شرکت‌های دولتی است، تا جایی که ارزش کل آلومینیم تولید شده به مراتب بیشتر از قلع می‌باشد.

- کنترل دولتی زغال سنگ نیز در سال ۲۰۰۹ بیش از ۵۲/۵ درصد بوده است.

◀ کشورها:

جدول ۱ کشورهایی را نشان می‌دهد که بر اساس مجموع سهم کنترل دولتی به عنوان درصدی از ارزش تولید فلز در بخش معدن رتبه‌بندی

به ۲۴ درصد در سال ۲۰۰۸ رسید. به احتمال زیاد این روند صعودی به دلیل سیاست کشور چین در راستای افزایش مالکیت دولتی در زمینه منابع طبیعی داخلی و خارج از خاک این کشور از طریق معادن ادامه داشته باشد. اصلاً دور از ذهن نیست که طی سنوات آتی برخی از ظرفیت‌های تولیدی در چین به دلیل هزینه‌های بالا تعطیل شود. معادن چین به واسطه وجود ذخایر عیار پایین، اغلب کوچک مقیاس هستند که از نظر بهداشت، ایمنی و استانداردهای زیست‌محیطی در سطح بسیار پایینی می‌باشند. این خاموشی درحال حاضر در زمینه سنگ آهن در جریان است اما این رکود با افزایش تولید خارجی (اما با کنترل چینی‌ها) متعادل خواهد شد.

نمودار شکل ۲ نگاهی کلی بر توسعه تاریخی مالکیت و کنترل دولتی بر معدنکاری دارد. اکثر فلزات دیگر نیز رفتار مشابهی از مالکیت و کنترل نشان می‌دهند و پس از شرکت دادن آن‌ها در این تحلیل، تغییری در نتیجه ایجاد نشد. با این حال در سال‌های اخیر، افزایش منافع سیاسی در کشورهای صنعتی با تمرکز بر روی فلزاتی مانند لیتیم، عناصر نادر خاکی، تانتالیم و... که دارای ارزش اقتصادی نسبتاً کم و در عین حال غیر قابل جایگزین هستند و نقش استراتژیکی در اقتصاد این کشورها بازی می‌کنند، متمرکز شده است. بعضی از این مواد معدنی تقریباً به طور انحصاری توسط شرکت‌های چینی تحت کنترل دولت تولید می‌شوند.

◀ تحلیل شرکت‌های معدنی دولتی:

برخی از ملاحظات مهم مالکیت دولتی و پویایی مشارکت دولتی عبارتند از:

◀ (الف) صنعت معدنکاری:

- در این مطالعه کنترل کلی دولت بر معدنکاری فلزی برای تمام فلزات افزایش یافته یا ثابت باقی مانده است.

- معدنکاری چین به عنوان بخش عمده‌ای از افزایش کنترل دولتی در نظر گرفته شده است. مالکیت دولتی چین در تمام مواد معدنی مورد تحلیل، افزایش یافته است.

- در این تحلیل، سهم شرکت‌های معدنی دولتی برای نیکل افزایش و برای بوکسیت، سرب و قلع ثابت باقی مانده است. در سایر فلزات سهم دولتی کاهش یافته است.

- کنترل دولتی تقریباً نیمی از کل در مس، سنگ آهن، منگنز، نیکل تا

جدول ۱- سهم دولتی از ارزش کل تولید معادن فلزی در سطح جهانی ۲۰۰۸ ▼

رتبه‌بندی ۲۰۰۸	تولید کل (۲۰۰۸)*	کنترل دولتی (۲۰۰۸)*	درصد سهم دولت (۲۰۰۸)	درصد سهم دولت (۲۰۰۶)	رتبه‌بندی ۲۰۰۶
۱- چین	۱۴/۸	۱۴/۸	۱۰۰	۱۰۰	۱
۲- شیلی	۷/۷	۲	۲۶	۳۲	۲
۳- هند	۵/۷	۱/۶	۲۸	۳۹	۴
۴- ایران	۰/۹	۰/۹	۱۰۰	۱۰۰	۵
۵- لهستان	۰/۸	۰/۸	۱۰۰	۱۰۰	۳
۶- ازبکستان	۰/۷	۰/۷	۱۰۰	۱۰۰	۶
۷- اندونزی	۲/۱	۰/۶	۳۰	۱۶	۷
۸- ونزوئلا	۰/۶۱	۰/۵۳	۸۷	۸۰	۸
۹- سوئد	۰/۷۴	۰/۵	۷۸	۵۰	۹
۱۰- موریتهانی	۰/۳۲	۰/۲۴	۷۵	۱۰۰	-

* درصد از ارزش کل تولید فلز در سطح جهانی، سهم دولت با حجم تولید و همچنین ارزش نسبی تولید فلزات در هر کشور تغییر می‌کند. منبع: داده‌های مواد خام ۲۰۱۰**

Raw Materials Data 2010**

کشورهای معدنی دارای سابقه طولانی و همچنین در اقتصادهای در حال ظهور، به مساله‌ای مهم تبدیل شده است.

◀ روسیه و کشورهای بلوک شرق:

خصوصی‌سازی در اتحاد جماهیر شوروی سابق انجام شد و ظرفیت تولید محدودی تحت کنترل دولت باقی ماند. روند بازسازی صنایع معدنی و فلزات در این کشور دردناک بوده است. در اوکراین اشتغال از اواخر دهه ۱۹۸۰ تا دهه اول سال ۲۰۰۰ به یک‌دوم کاهش یافت و ۵۰۰ هزار معدنچی شغل خود را از دست دادند و تغییر ساختارهای بعدی، تعداد نیروهای شاغل را تا کمتر از یک‌سوم کاهش داد. کاهش چشمگیری نیز در خود روسیه مثل بلوک شرق روی داد که قبلاً زیر چتر همکاری CMEA^{۱۴} ساخته شده بود. تمام فعالیت‌های معدنی در معادن فلزی جمهوری چک و اسلواکی متوقف شد؛ در رومانی فعالیت‌های کوچکی در حوزه وسیع معدنکاری فلز باقی ماند؛ به‌همین ترتیب در یوگسلاوی سابق که معدنکاری نقش اقتصادی مهمی ایفا می‌کرد نیز این اتفاقات تکرار شد. معدنکاری در تمام این کشورها تحت تاثیر ملاحظات سیاسی و بیش از ارزیابی‌های اقتصادی ذخایر و معادن، هم‌راستا با مدل توسعه صنایع سنگین اتحاد جماهیر شوروی سابق بود. ذخایر نیز اغلب بدون در نظر گرفتن اثرات زیست‌محیطی مورد بهره‌برداری قرار می‌گرفتند. معدنچیان در قالب اشراف سالاری کارگران^{۱۵} به‌کار گرفته می‌شدند، اما بسیاری از آن‌ها با رکود اقتصادی بی‌آپتیه و بدون شغل رها شدند. اغلب شرکت‌های معدنی در برنامه‌ریزی‌های متمرکز اقتصادی، مسئول بخش بزرگی از خدمات اجتماعی بودند و این بدان معنی است که تمام مناطق، مشکلات شدید اقتصادی را تجربه کردند. چنین تصویر آشفته و متزلزلی از صنعت ایجاد شده بود و در بسیاری از موارد به نمادی از شکست سیستم نظام سیاسی پیشین بدل شد. در خارج از روسیه و اوکراین، تنها در لهستان و بلغارستان بخش‌هایی از صنعت جان سالم به در بردند.

در لهستان غول معدنکاری مس KGHM در اوایل دهه ۱۹۶۰ در پی اکتشاف کانسار جدید مس بزرگ و غنی در مناطق غربی این کشور پدید

شده‌اند. البته مالکیت دولتی و کنترل تولید نیز در نظر گرفته شده‌اند. لازم به ذکر است که این جدول، الماس و کانی‌های صنعتی را شامل نمی‌شود. برخی از شرکت‌های معدنی دولتی مانند شرکت تولید مس شیلی (کودلکو^{۱۰})، شرکت معدنی سنگ‌آهن سوئد لکاب، شرکت سرمایه‌گذاری مشترک بوتسوانایی با دی بیروز دبسوانا^{۱۱} و شرکت معدنی سنگ‌آهن هندی NMDC، طی چندین دهه تحت مالکیت دولتی فعالیت می‌کردند. موجودیت و ساختار مالکیت آن‌ها در کشورهای مربوط به خودشان در نظر گرفته شده است اما به تازگی سوالاتی در مورد نقش و عملکرد آینده آن‌ها ایجاد شده است.

هم کودلکو و هم لکاب درگیر بحث گسترش نقش خود در خارج از کشور شده‌اند. لکاب پیشنهادی برای سامیتری^{۱۲} (تولیدکننده سنگ‌آهن در برزیل) داد که البته بی‌نتیجه ماند. بر اساس گزارش‌ها، کودلکو علاقمند به حضور در خصوصی‌سازی شرکت مس زامبیا بود اما در نهایت از دایره خارج شد. همچنین یک شرکت تابع اکتشافی فعال در چندین کشور آمریکای لاتین ایجاد کرده است. در سوئد شایعه شد که احتمالاً لکاب در لیست خصوصی‌سازی دولت حفظ اتحاد^{۱۳} قرار گرفته باشد اما دولت این مطلب را به شدت رد کرد. با این حال رییس لکاب اخیراً اعلام کرده که فکر می‌کند این مساله می‌تواند در جذب سهامداران خارجی مفید باشد اما چنین اظهارنظری باعث هرج و مرج در مناطق تحت فعالیت شرکت شد. هیچ حمایت سیاسی محکمی در حال حاضر برای این اقدام وجود ندارد اما جالب است که بدانیم حتی در لکاب نیز چنین ایده‌هایی ابراز شده است. هرگونه طرح خصوصی‌سازی چه در شیلی، لهستان و یا سوئد به شدت از سوی اتحادیه‌های صنفی و برخی احزاب سیاسی با مخالفت مواجه شده است.

در فنلاند نیز وزیر اشتغال و اقتصاد در اوایل سال ۲۰۱۱ مطالعه‌ای بر روی احتمال تشکیل یک شرکت معدنی جدید، تحت کنترل دولت به منظور کمک به منافع بیشتر کشور از رشد قیمت فلزات انجام داد. به نظر می‌رسد در حال حاضر روند افزایش منافع دولت از طریق معادن در

- 10- Codelco
- 11- De Beers Debswana
- 12- Samitri
- 13- Conservative Alliance Government

۱۴- شورای CMEA برای کمک‌های متقابل اقتصادی، سازمان همکاری‌های اقتصادی بود که اتحاد جماهیر شوروی و کشورهای بلوک شرق اروپا به همراه کوبا و مغولستان در آن عضویت داشتند. این سازمان پس از فروپاشی اتحاد جماهیر شوروی منحل شد.

15- Aristocracy of Workers

آمد و باعث به نمایش درآمدن یکی از معدود موفقیت‌های صنایع سنگین جدید و موفق دولت کمونیستی لهستان شد. این شرکت در دهه ۱۹۹۰ در تالار بورس ورشو ارایه شد، اما دولت، سهام کنترلی در حدود ۴۲ درصد را در اختیار خود نگه داشته بود. در اوایل سال ۲۰۱۰ سهام دولتی به ۳۱/۸ درصد کاهش یافت. سهام از طریق عرضه اولیه عمومی در بازار ارایه و بعد از آن با عرضه بخش‌های جانبی فروخته شد. دولت به عنوان سهام‌دار عمده باقی ماند و قصد نداشت که در آینده نیز از حضور خود بکاهد، یعنی می‌خواست معدن مس را تحت کنترل خود نگه دارد. سایر شرکت‌های معدنی فعال در فلزات با اهمیت استراتژیک کمتر (مثلاً روی) به طور کامل به بخش خصوصی واگذار شدند. صنعت زغال‌سنگ لهستان (به عنوان تولیدکننده اصلی این ماده معدنی در اروپا) نیز به طور کامل تحت کنترل دولت بود. خصوصی‌سازی جزیی برای صنعت لینگنیت طراحی شد اما بخش زغال‌سنگ سخت حداقل برای چند سال دیگر در دست دولت باقی ماند. دلایل متعددی وجود داشت از جمله اینکه این ماده معدنی در اقتصاد لهستان و در بخش انرژی از اهمیت استراتژیکی برخوردار بود و به همین دلیل حساسیت سیاسی بیشتر نیز داشت. همچنین آینده صنعت زغال‌سنگ طی توافقنامه‌ای به دولت واگذار شد. با خصوصی‌سازی تدریجی شرکت‌های معدنی لهستانی، نفوذ دولت کاهش می‌یافت اما اثرگذاری‌های قدرتمند سیاسی ادامه یافت و گاهی اوقات به مدیریت روز به روز شرکت‌ها، شامل آن‌هایی که سهام دولت در آن‌ها اندک بود، انجامید که میراثی بود از سیستم سیاسی قبلی.

در بلغارستان خصوصی‌سازی از اوایل تا اواسط دهه ۱۹۹۰ صورت گرفت. بخش معدن این کشور عمدتاً شامل معادن فلزات پایه از جمله مس، سرب و روی می‌شد. فعالیت‌ها در زمینه سرب و روی دایمی شکل نگرفت و فعالیت بر روی مس چندی پس از اولین سال فعالیت پس از خصوصی‌سازی دست‌به‌دست شد و در سال‌های اخیر تقریباً موفق بوده است.

در روسیه فرآیند خصوصی‌سازی نامنظم انجام شد و به گونه‌ای هدایت گردید که بخش خصوصی در عین پرداخت هزینه اولیه اندک برای خرید، دارایی‌های بسیار زیادی کسب می‌کردند. صاحبان جدید، معدودی از طرفدار حکومت (اولیگارش‌ها) بودند که طی دهه ۱۹۹۰ ثروتمند و قدرتمند شدند. به تدریج مخالفان در مقابل این دسیسه بزرگ صف کشیدند تا حدی که در زمان دوره اول ریاست جمهوری پوتین توازن قدرت به سمت نفوذ دولت بود تا بخش خصوصی. دولت کنترل کاملی بر نفت و خصوصاً گاز به دست آورد، اما مالکیت در فلزات هنوز هم تحت تاثیر نفوذ بود. از جمله جنگ قدرت نوریلسک^{۱۶} در زمینه نیکل. این احتمال وجود دارد که هر آنچه از دارایی‌های معدنی دولت در اتحاد جماهیر شوروی سابق باقی مانده بود با توجه به سیاست حفاظت از منافع ملی در حوزه معدن، در دست دولت روسیه باقی بماند. چند سال پیش به نظر می‌رسید که احتمالاً یک حرکت بازگشتی از خصوصی‌سازی به ملی‌سازی اتفاق افتاده باشد، اگرچه چنین اتفاقی نیفتاده بود. همچنین به نظر می‌رسد که اگر عدم قطعیت و عدم

16- Norilsk

امنیت در مورد امنیت تصدی و سایر حقوق وجود نداشته باشد، به تدریج و به موازات، شاهد کاهش یا فروپاشی قدرت اولیگارش‌ها باشیم. شیوه ضعیف حکومت هنوز در روسیه موضوعی است که امنیت تصدی‌گری را تحت تاثیر قرار می‌دهد و هنوز هم می‌تواند اختلاف بین دولت مرکزی و مقامات منطقه‌ای باشد؛ مانند درگیری چند سال پیش روی غول الماس آروسا^{۱۷}. نبرد برای مالکیت طی یک فرآیند سازشی که هم دولت مرکزی و هم صاحبان منطقه‌ای توافق و سازش کردند به پایان رسید و در حال حاضر این شرکت مجدداً به طور کامل عملیاتی شده است.

◀ آفریقا:

موارد بسیار زیادی بر سر افزایش مالکیت دولتی در بخش معدن از کشورهای آفریقایی شنیده می‌شود. این مساله قابل درک است زیرا نه تنها قاره آفریقا به طور کامل مورد بررسی قرار گرفته است، بلکه بسیاری از شرکت‌های چینی و سایر کشورهای آسیایی علاقه خود را به کشورهای آفریقایی به عنوان اهداف بالقوه سرمایه‌گذاری نشان داده‌اند. اگرچه نتیجه تجربه موج قبلی مالکیت دولتی آنچنان مثبت نبود، اما در حال حاضر تمایل زیادی به استفاده از برخی فرصت‌ها و فعالیت‌های معدنی برای رونق اقتصادی وجود دارد، زیرا این اعتقاد ایجاد شده است که در حال حاضر در بسیاری از کشورها نسبت به ۴۰ یا ۵۰ سال پیش وضعیت بهتری برای فعالیت در بخش معدن و مدیریت شرکت‌های معدنی حاکم شده است.

• آفریقای جنوبی: در فوریه سال ۲۰۱۰ مجمع جوانان کنگره ملی آفریقا (ANCYL)^{۱۸}، حزب حاکم در آفریقای جنوبی یک بحث فشرده آغاز کردند و خواستار ملی شدن شرکت‌های معدنی این کشور شدند. در سندی تحت عنوان «چشم‌انداز ملی معادن: به سوی انتقال تمام ثروت‌های معدنی به مردم» مجمع جوانان پیشنهاد داد که صنعت معدنکاری آفریقای جنوبی ملی شود تا مطمئن شوند که «مردم آفریقای جنوبی در ثروت‌های ملی کشورشان شریک می‌شوند». فراخوان ملی‌سازی نه تنها با آشوب‌های خود بخش صنعت همراه بود، بلکه در خط مقدم، ریاست کنگره ملی آفریقا نیز با وزیر معادن و رییس جمهور درگیر بود. مالکیت ذخایر مواد معدنی در آفریقای جنوبی در اوایل دهه ۲۰۰۰ به دولت منتقل شد. در سال ۲۰۰۵ آنچه که اصطلاحاً منشور معدن نامیده شد، پس از سال‌ها تبعیض نژادی و سیاست آپارتاید^{۱۹} در معادن برای تسهیل انتقال بخش معدن آفریقای جنوبی به یک مدل جامع‌تر از مالکیت شرکت‌های معدنی تاسیس شد. بعد از پنج سال، در سال ۲۰۱۰ این‌طور به نظر رسید که منشور انتظارات را برآورد نکرده و مطابق پیشنهاد مجمع جوانان کنگره ملی آفریقا نیست. یکی از مشکلات پیش پای انتقال، مالکیت ۱۵ الی ۲۶ درصدی مالکیت تمام ذخایر معدنی «عقب‌ماندگی تاریخی مردم آفریقای جنوبی (HDSA)^{۲۰}» است که اصطلاحی رسمی است برای آنچه که معمولاً «توانمندسازی اقتصادی سیاه» نامیده می‌شود. به جای

17- Alrosa

18- African National Congress Youth League

۱۹- آپارتاید (جدانزادی) واژه‌ای به زبان آفریکانس است یکی از اشکال تبعیض نژادی را بیان می‌کند و در اصل عبارت است از سیاست تبعیضی که نژادپرستان کشور جمهوری آفریقای جنوبی علیه اکثریت سیاهپوست بومی و هندیان آن کشور اعمال می‌کنند.

20- Historically Disadvantaged South Africans

انتقال ثروت و مالکیت و کنترل معدنکاری به همه مردم، گروه کوچکی از مالکان جدید پدید آمد که مشغول ثروت اندوزی شدند. همچنین مشکلات عدیده دیگری مثل بی کفایتی و فساد نیز وجود داشت. به هر حال مخالفت‌های زیادی در کنگره ملی آفریقا با این پیشنهاد مردمی وجود دارد که برخی از آن‌ها عبارتند از:

- ملی‌سازی می‌تواند تأثیرات منفی بر روی عملیات‌های موجود و جریان سرمایه‌گذاری در بخش معدن داشته باشد.
- هزینه خرید شرکت‌های معدنی موجود بسیار سنگین و صدها میلیارد رند^{۲۱} (واحد پول آفریقای جنوبی) خواهد بود.
- سابقه دولت‌های آفریقایی در مدیریت عملیات‌های معدنی ضعیف است. در حالی که این بحث سیاسی همچنان وجود دارد، دولت در حال تاسیس یک شرکت معدنی دولتی است که منابع دولت در بخش معدن به آن منتقل و در آن تثبیت خواهد شد. در حال حاضر دو شرکت کاملاً دولتی وجود دارد. شرکت الکس کو^{۲۲} که یک تولیدکننده کوچک الماس است و شرکت اکتشافی، معدنکاری و تامین مالی آفریقا (AEFMC^{۲۳}) که پروژه‌های اکتشافی و توسعه‌ای را انجام می‌دهد. برخی از منابع، حاصل سرمایه‌گذاری‌های شرکت کاملاً دولتی توسعه صنعتی (IDC^{۲۴}) در پروژه‌هایی مانند فسفات پالابورا^{۲۵}، موزال آلومینیم^{۲۶}، روسینگ اورانیوم^{۲۷} و بسیاری پروژه‌های دیگر هستند. این شرکت جدیدالتاسیس نقش دولت به عنوان صاحب دارایی‌های معدن را تعدیل می‌کند.

• نامیبیا: توسعه‌ای مشابه آنچه گفته شد در نامیبیا رخ داده که طی آن یک شرکت معدنی دولتی به نام اپانگلو^{۲۸} در اواخر سال ۲۰۰۹ تاسیس و از اواسط سال ۲۰۱۰ عملیاتی شده است. تامین مالی اولیه از طرف دولت ۱/۵ میلیون دلار نامیبیا (معادل ۲۱۷ هزار و پانصد دلار آمریکا) بوده و هدف از این کار، اکتشاف و توسعه ذخایر جدید بوده است. دولت نامیبیا اعلام کرده که تنها با استفاده از مشارکت بیشتر دولت در بخش معدن، که ستون فقرات اقتصاد است، به اهداف بلند مدت خود خواهد رسید. چشم‌انداز این شرکت تبدیل شدن به شرکت معدنی پیشرو و متنوع در نامیبیا است. دولت به این شرکت بیشتر به چشم ضامن استفاده پایدار از منابع طبیعی کشور نگاه می‌کند. گزارش شده است که این شرکت در آینده می‌تواند در سرمایه‌گذاری‌های مشترک با شرکت‌های خصوصی نیز به کار گماشته شود.

نامدب^{۲۹}، شرکت بزرگ معدنی الماس، اصلتا و صد درصد متعلق به دی بییرز^{۳۰} بود اما در پی استقلال نامیبیا در سال ۱۹۹۰، دولت ۵۰ درصد از دارایی‌های نامیبیایی این شرکت را در اختیار گرفت و شرکت‌های جدید سرمایه‌گذاری مشترک تاسیس کرد.

۲۱- Rand (واحد پول آفریقای جنوبی)

- 22- Alexko
- 23- African Exploration, Mining and Financing Corporation
- 24- Industrial Development Corporation
- 25- Palabora Phosphate
- 26- Mozal Aluminum
- 27- Rössing uranium
- 28- Epangelo
- 29- Namdeb
- 30- De Beers

دولت نامیبیا در تلاش است که قانونی شبیه به منشور معدن آفریقای جنوبی با توانمندسازی اقتصادی سیاه آن تهیه کند. این برنامه، تغییر چارچوب اقتصادی و اجتماعی (TESEF) نام دارد و بیش از پنج سال است که در حال برنامه‌ریزی و طراحی است. اهداف گزارش شده از این برنامه عبارتند از:

- الف) ۵۰ درصد مالکیت توسط محرومان تاریخی نامیبیایی (HDN).
- ب) استفاده از ۵۰ درصد از HDN در کادر مدیریت.
- پ) عضویت ۵۰ درصد از HDN در هیات مدیره.
- ت) استفاده از ۵۰ درصد از زنان در مشاغل مدیریتی بالا، میانی و مدیران جوان.

ث) ۸۰ درصد کل کارکنان از HDN انتخاب شوند. اتاق معادن نامیبیا و سازمان ملی صنعت معدن با تصویب TESEF از آن استقبال و حمایت کردند. هنوز هیچ پیشنهاد قطعی روی میز نیست اما در حال حاضر توافقنامه‌های داوطلبانه‌ای از جمله ورود و یثرلی اینترنشنال^{۳۱} به یک معامله توانمندسازی با اتحادیه کارگری معدنچیان نامیبیا وجود دارد.

- زیمبابوه: زمانی که زیمبابوه پس از یک مبارزه طولانی در سال ۱۹۸۰ استقلال یافت، مسیری مشابه با کشورهای منطقه که ۱۵ الی ۲۰ سال قبل پیموده بودند، انتخاب کرد. دولت کنترل صنعت معدنکاری را در تصرف خود درآورد و برخی منابع و دارایی‌های خود را در قالب یک شرکت هولدینگ با نام شرکت توسعه معادن زیمبابوه (ZMDC) ملی‌سازی و یک شرکت قهری بازاریابی به نام شرکت تجارت مواد معدنی زیمبابوه (MMCZ) نیز تاسیس کرد که تمام تجارت مواد معدنی از طریق این شرکت صورت می‌پذیرفت. طی چندین سال ZMDC رشد کرد و نیز عهده‌دار عملیات‌های ناقص شد که در حال حاضر در زمینه مس، کرومیت، طلا، پلاتین و الماس فعالیت می‌کند. دولت از طریق شرکت دولتی فولاد زیسکو^{۳۲} یک معدن سنگ آهن و معدن زغال‌سنگ هوانژ^{۳۳} را در اختیار گرفت که سنگ بنای تولید برق در زیمبابوه است. همچنین وزارت دفاع زیمبابوه به تازگی در معدنکاری و تجارت الماس دخالت می‌کند. منافع دولت زیمبابوه در معادن متنوع این کشور است. بنابراین یک استراتژی از پیش تعیین شده وجود ندارد و به همین دلیل سیاست‌ها و حاکمیت‌ها موقتی و فاقد مدیریت حرفه‌ای هماهنگ موفق است.

ZMDC یک صاحب غیرفعال است و تولید آن از سرمایه و دارایی‌هایش در طول سالیان اخیر کم و بیش ثابت بوده است. در حال حاضر یک شرکت مشابه اکتشاف و توسعه تحت کنترل دولت در نامیبیا راه‌اندازی شده و در آفریقای جنوبی در شرف تاسیس و در مجلس مورد بحث و بررسی قرار گرفته است. مساله‌ای که شرکت جدید با آن مواجه است، عدم اعتماد دولت از عملکرد آن در صنعت برای بهینه‌سازی توسعه بخش معدن در زیمبابوه و ایجاد فرصت‌های احتمالی برای دولت، جهت ورود به پروژه‌های معدنی است. پس از آزادسازی صادرات مواد معدنی در سال ۲۰۰۹ امکان تجارت مواد معدنی بدون واسطه و مستقیم برای شرکت‌های معدنی فراهم شد

- 31- Weatherley International
- 32- ZISCO
- 33- Hwange

و نقش MMCZ به نظارت بر تولید و صادرات به منظور جلوگیری از قیمت‌گذاری کاذب و سوءاستفاده‌های احتمالی دیگر تغییر کرد. این شرکت آمده بود تا معادل ۰/۸۷۵ درصد نرخ مالیات را هزینه و سرمایه‌گذاری کند زیرا MMCZ هیچ ارزش افزوده‌ای در فرآیند فروش اضافه نکرد.

حزب حاکم «اتحادیه ملی زیمبابوه آفریقایی - جبهه میهنی» (ZANU-PF^{۳۴}) تحت ریاست رییس جمهور موگابه طی فرآیند بومی‌سازی در سال ۲۰۰۹ معرفی شد. در طرح اولیه باید ۵۱ درصد از سرمایه تمام شرکت‌های معدنی به صاحبان زیمبابوه انتقال داده می‌شد. پس از انتقاد شدید توسط صنعت، که در حال حاضر تا حد زیادی در اختیار زیمبابوه‌ای‌ها است و توسط مدیریت زیمبابوه‌ای اجرا می‌شود، مقررات اصلاح شد و عبارت «واگذار شود» جایگزین «انتقال باید» شد. انتظار این است که این جایگزینی به جای کاغذ در عمل و ارزیابی‌های عادلانه تجلی یابد. سپس به واسطه طرح‌هایی به منظور راه‌اندازی یک کمیته خاص برای نظارت بر مقدمات مقررات جدید حمایت می‌شد. همچنین به نظر می‌رسد که اگر بتوان به حد مجاز ۵۱ درصد دست یافت، پس از مدتی نه تنها به واسطه مالکیت مستقیم بلکه از طریق سرمایه‌گذاری‌های اجتماعی و روش‌های دیگر می‌توان پیروز شد. در نتیجه بیشتر ترس‌ها از بخش صنعت حذف و این پیشنهاد به صورت محتاطانه‌ای پذیرفته شد.

• جمهوری دموکراتیک کنگو: بر اساس گزارش‌های رسیده، دولت این کشور در صدد است یک مدل قرارداد جدید طراحی کند که به پیشنهاد آن دولت باید سهامدار ۳۵ درصدی تمام سرمایه‌گذاری‌های معدنی جدید آتی باشد. طی سنوات اخیر صنعت معدنکاری کنگو درگیر یک بازیابی گیج‌کننده در زمینه مجوزهای اکتشاف و استخراج شد که نتیجه‌ای از عملکرد دولت قبل بود. یک کمیسیون موظف شد که به بررسی قراردادهای معدنی فی‌مابین شرکت‌های معدنی با مالکیت دولتی و شرکت‌های معدنی خارجی در حوزه معدن در کشور کنگو بپردازد. بیش از ۶۰ قرارداد که بین سال‌های ۱۹۹۸ تا ۲۰۰۵ امضا شده بود، بررسی شد. در دسامبر ۲۰۰۸ گزارش وزارت معادن تایید کرد که ۲۳ قرارداد باید فسخ شود، ۴۰ قرارداد باقی‌مانده با موفقیت بازیابی شد. موافقت‌نامه‌های قابل توجهی تهیه شده که شرکت‌های معدنی و اکتشافی آفریقای مرکزی (CAMEC^{۳۵})، موتو گلدماینز^{۳۶}، آنویل ماینینگ^{۳۷}، کاتانگا ماینینگ^{۳۸} و فری پورت مک موران^{۳۹} را در معدن مس تنکه^{۴۰} درگیر می‌کرد. بلا تکلیفی بزرگی در روند آینده جمهوری دموکراتیک کنگو خصوصاً در مورد عدم شفافیت اهداف افزایش سهم دولت در پروژه‌های معدنی آتی این کشور وجود دارد.

◀ غرب آفریقا:

ملی شدن معدنکاری در سنگال نیز به همان شیوه سایر کشورهای آفریقایی پس از استقلال انجام شد. به همین ترتیب در اواخر دهه ۱۹۹۰

- 34- Zimbabwe African National Union – Patriotic Front
- 35- Central African Mining and Exploration Co plc
- 36- Moto Goldmines Ltd
- 37- Anvil Mining Ltd
- 38- Katanga Mining Ltd
- 39- FreeportMcMoRan
- 40- Tenke copper Mine

و اوایل ۲۰۰۰ خصوصی‌سازی معادن فسفات و آتاپولزیت^{۴۱} با فروش آن‌ها آغاز شد. پیش‌نویس قانون جدید در دست بررسی است که پیشنهاد می‌کند دولت به واسطه یک شرکت ۱۰۰ درصد دولتی اکتشاف و توسعه‌ای از مراحل اولیه یک پروژه معدنی درگیر شود. این شرکت امکان کنترل کامل پروژه را ندارد اما مشابه با مدل‌های مشارکت حوزه نفت، در موافقت‌نامه‌های مشارکت در سود^{۴۲} به عنوان یک شریک در سرمایه‌گذاری مشترک وارد می‌شود. این یک خط فکری جدید است که در سنگال تکامل یافته است و باید منتظر نشست و دید که با گذشت زمان چطور رشد می‌کند و توسعه می‌یابد.

◀ آمریکای لاتین:

در ونزوئلا اولین ملی‌سازی در بخش معدن در دهه ۱۹۷۰ زمانی که شرکت‌های آمریکایی در معادن سنگ‌آهن فعالیت می‌کردند انجام شد و در اختیار دولت قرار گرفت. در دولت چاوز موج جدیدی از ملی‌سازی کشور را فرا گرفت. در سال ۲۰۰۹ صنایع فولاد و سیمان نیز مثل باقی‌مانده شرکت‌های نفتی، ملی شدند. پیش از این نیز دولت حق امتیاز شش شرکت معدنی انگلیسی - آمریکایی فعال در زمینه نیکل را لغو کرده بود. بحث‌هایی وجود داشت که قرار است قانونی برای ملی‌سازی شرکت‌های معدنی موجود و شرکت‌های خارجی به شیوه مشارکت با شرکت‌های دولتی ارایه شود که هنوز این اتفاق رخ نداده است. نام پروژه طلای لاس کریستیناس^{۴۳} که توسط کانادین جونیور کریستالکس^{۴۴} انجام می‌شد نیز در لیست پروژه‌های ملی‌سازی بوده است. اما در ظاهر راه‌حلی پیدا شد که هیچ شرکت دولتی ونزوئلایی به این پروژه ورود نکند. در عوض کریستالکس و یک شرکت چینی به نام شرکت مهندسی راه‌آهن چین^{۴۵} که شرکتی فعال در پروژه‌های معدنی سایر کشورها است، توافق‌نامه‌ای امضا کردند. ظاهراً دولت ونزوئلا این توافق‌نامه را پذیرفت و به شرکت روسی روسورو^{۴۶} اجازه داد که به عملیات خود در نزدیکی شهر ال کالائو^{۴۷} ادامه دهد.

در اکوادور تمام فعالیت‌های معدنی به مدت ۱۸۰ روز به حالت تعلیق درآمد تا چارچوب‌های حقوقی جدیدی برای فعالیت‌های اکتشافی و معدنی تنظیم و جایگزین شود که البته فعالیت‌های معدنی هنوز^{۴۸} از سر گرفته نشده‌اند. یک شرکت معدنی دولتی در حال طراحی است. بولیوی در زمان ریاست جمهوری مورالس در سال ۲۰۰۷ وینتو تین سملتر^{۴۹} که متعلق به گلنکور^{۵۰} بود را ملی اعلام کرد. اکثر اقدامات دولت مورالس در صنعت نفت متمرکز شده بود اما معادن را نیز هدف گرفته بود. او در سخنرانی‌های سیاسی خود اعلام کرده بود که باید به منظور توسعه ذخایر

۴۱- Attapulgitite: کانی فیلسیلیکات منیزیم آلومینیم که نوعی کانی رسی است. برای اطلاعات بیشتر مطالعه کنید: <http://en.wikipedia.org/wiki/Palygorskite> (مترجم)

42- Profit Sharing

43- Las Cristinas

44- Canadian junior Crystallex

45- China Railway Engineering Corporation

46- Rusoro

47- El Callao

۴۸- منظور از هنوز: تا تاریخ نگارش این مقاله توسط پدید آورنده که ماه می سال ۲۰۱۱ است (مترجم).

49- Vinto tin smelter

50- Glencore

بزرگ سنگ آهن میوتون^{۵۱} که در نزدیکی مرز برزیل واقع شده‌اند و جهت آغاز تولید لیتیم از شورابه‌های رشته کوه آند، شرکت‌های دولتی تاسیس شوند. اما تاکنون این اتفاق نیفتاده و به تازگی با سرمایه‌گذاری‌های خارجی در حوزه منابع طبیعی بولیوی، این شعارها قطع شده است.

هند:

هند یک کشور دارای صنعت معدنکاری دولتی بزرگ و توسعه‌یافته است. در واقع کول ایندیا^{۵۲} بزرگ‌ترین تولیدکننده زغال‌سنگ در دنیا و یکی از بزرگ‌ترین شرکت‌های معدنی جهان است. بیش از یک دهه است که یک فرآیند خصوصی‌سازی کند و فزاینده در دست اجرا می‌باشد. در این کشور محدودیت‌های سیاسی وجود دارد و اگرچه یک سیاست روشن برای ادامه این فعالیت وجود دارد، اما اتحادیه‌های کارگری همچنان به مخالفت با فروش شرکت‌های دولتی ادامه می‌دهند. در اکثر موارد، برنامه این است که سهم اقلیت حذف شود، درخصوص شرکت ملی توسعه مواد معدنی که تولیدکننده عمده سنگ آهن و تحت کنترل دولت مرکزی است، تنها ده درصد از سهام به سرمایه‌گذاران بخش خصوصی واگذار شده است. موضوع مشابه دیگری در فروش یک‌جا و ارزان کول ایندیا و برنامه‌ریزی‌هایی برای فروش مشابه سهام شرکت ملی آلومینیم (Na_2CO_3) وجود دارد. دولت بخش عمده از سهام هیندوستان زینک^{۵۳} را پیش از این فروخته بود و تنها ۳۰ درصد از سهام این شرکت باقی‌مانده است. دلیل اصلی خصوصی‌سازی و فروش، تولید منابع مالی برای بودجه دولت است. همچنین دولت می‌خواهد برای افزایش نقش بخش خصوصی جهت رشد لازم در تولید منابع معدنی مسیر دایمی و پیوسته توسعه اقتصادی هند را تضمین کند. هر چند پیدا کردن سرمایه‌گذار کار مشکلی بوده و در برخی موارد قیمت سهام فروخته شده انتظارات دولت را برآورده نکرده و فروش‌های بعدی به تعویق افتاده است، شرکت‌های معدنی دولتی در این طرح‌های خصوصی‌سازی وارد نشدند و در اختیار بخش‌های دولتی مربوطه قرار دارند.

شرکت‌های معدنی متعلق به دولت مرکزی دارای ساختار تقریباً مستقل حکومتی هستند. هیات مدیره‌های متشکل از ۲ الی ۳ مدیر دولتی و ۴ مدیر مستقل برای نظارت بر منافع عمومی وجود دارد. دولت در مسایل استراتژیک از طریق وزارتخانه‌هایی مثل وزارت معادن (تمام مواد معدنی به‌جز زغال‌سنگ و سنگ آهن)، وزارت فولاد (سنگ آهن) یا وزارت زغال‌سنگ هدایت امر را به عهده دارند اما در بسیاری از مسایل دیگر هیات‌مدیره می‌تواند راساً اقدام کند.

چین:

مالکیت و کنترل چینی: بخش معدن چین هنوز هم تا حد زیادی تحت کنترل دولت (حکومت مرکزی و یا مقامات منطقه‌ای و محلی) است. احتمالاً بتوان رشد سریع تولید مواد معدنی در چین را توسط ترکیب منحصر به فردی از فرهنگ برنامه‌ریزی متمرکز با نیروهای پرائزری و

51- Giant Mutun Iron Ore Deposits
52- Coal India
53- National Aluminium Company
54- Hindustan Zinc

پویا که به واسطه رویکرد اقتصادی تجاری هر شرکت ایجاد شده‌اند، توجیه کرد. باید نشست و منتظر ماند و دید که آیا این مدل همچنان مثل دهه‌های گذشته موفق خواهد بود یا خیر. چالش‌های جدی مانند اثرات شدید زیست‌محیطی و بهداشتی و ایمنی در پیش روی رشد سریع اقتصادی ایجاد شده‌اند. ساختار صنعت توسط استانداردهای بین‌المللی عملیات‌های بسیار کوچک، به بخش‌های بسیار کوچکی تقسیم شده و هزینه تولید نسبتاً بالا است.

هیچ ادبیات جامعی در مسیر خصوصی‌سازی جزئی که دولت چین برای صنعت معدنکاری این کشور انتخاب کرده وجود ندارد. صنایع انرژی به ویژه بخش نفت بسیار بهتر تحت پوشش قرار گرفته‌اند. با توجه به شباهت‌های بین این دو حوزه، رویکردی که برای توصیف بخش انرژی مورد استفاده قرار می‌گیرد را می‌توان به صورت انتخابی برای مواد معدنی و فلزات مورد استفاده قرار داد. مواد معدنی سوختی و غیرسوختی و فلزات، منابعی هستند که در دل زمین قرار دارند و متعلق به ملت هستند. هر دو صنعت (معدن و انرژی) به سرمایه‌گذاری بالا و همچنین زمان‌های طولانی برای اجرا و بازگشت سرمایه نیاز دارند. اگرچه برخی فلزات و مواد معدنی به تدریج برای جوامع پیشرفته مهم و حیاتی می‌شوند، فلزات از اهمیت استراتژیک کلی برخوردار نبوده، مثل انرژی بر تمام جنبه‌های اقتصاد تاثیر مستقیم ندارد. در نتیجه منافع سیاسی بسیار پایین‌تری در بخش معدن وجود دارد. در یک بازه زمانی از اواسط دهه ۱۹۸۰ تا اواسط دهه ۲۰۰۰، سیاست‌گذاران چین و کشورهای صنعتی تمام تمرکز خود را روی فلزات معطوف نکردند.

در اوایل دهه ۲۰۰۰ رشد اقتصادی چین به سرعت پیشرفت کرد و منابع معدنی داخلی ظرفیت حمایت از رشد فعلی و پیش‌بینی شده چینی اقتصادی با این اندازه را نداشت. لازم شد که به دنبال منابع جدید در خارج از کشور و بهره‌برداری موثرتر با راندمان بالاتر از منابع داخلی باشند. یک «سیاست دو جانبه تامین مواد معدنی» جدید به تصویب رسید:

(۱) تشدید و بهبود استفاده از منابع داخلی.

(۲) به دست گرفتن کنترل منابع خارجی.

هدف اول این است که به واسطه اقداماتی وسیع اعم از افزایش هزینه‌های اکتشاف، به بهبود استفاده از منابع موجود در تمام مراحل زنجیره فرآیند از استخراج تا بازیافت رسید و قدم دوم اشاره به تغییر «واردات مواد معدنی و فلزات» به «سرمایه‌گذاری مستقیم در مالکیت معادن خارج از کشور» دارد.

خصوصی‌سازی جزئی شرکت‌های معدنی چینی بخشی از این سیاست‌ها را شکل می‌دهد و موفقیت بلند مدت آن را تقویت می‌کند. «خصوصی‌سازی جزئی» به این دلیل انتخاب شد که «خصوصی‌سازی کامل» تهدیدی برای امنیت ملی محسوب می‌شد. مدل خصوصی‌سازی جزئی دارای چند مزیت مهم است: تزریق فوری نقدینگی، بازسازی و توجیه منطقی ساختار شرکت و سازمان قبل از وصول پیشنهاد سرمایه‌گذاران جدید، ایجاد انگیزه برای تحرک و مدیریت پاداش به

شیوه‌های نوین و در خصوص سرمایه‌گذاری‌های خارجی، شرکت می‌تواند تجربه‌های مدیریتی و تکنولوژیکی را خصوصا در زمینه‌های عملیاتی به دست آورد. شاید کمبود تجربه‌های خارجی مهم‌ترین مانع برای توسعه بدون اشکال و سریع فعالیت‌های معدنی خارجی چین بود. تغییر در ساختار صنعت معدنکاری چین با نفوذ دولت در شرکت‌های معدنی آغاز شد. تعداد شرکت‌های خصوصی (اکثرا کوچک) معدنی به دلیل خصوصی‌سازی روز به روز بیشتر شد، اما دلیل مهم‌تر این امر تقاضای درحال رشد منابع معدنی توسط صنایع تولیدی بود. این شرکت‌های کوچک و قابل انعطاف باعث شدند که در اوایل دهه ۲۰۰۰ رشد بی‌نظیر تولیدات معدنی میسر شود. این گروه از شرکت‌های معدنی را تنها به دلیل تعدد آن‌ها نمی‌توان کنترل کرد و به همین دلیل دولت تمایل به کاهش تعداد آن‌ها دارد. به عنوان مثال چندین هزار شرکت در زمینه سنگ آهن وجود دارد و این وضعیت برای فلزاتی مانند قلع، سرب، روی و زغال سنگ نیز مشابه است. مقامات چینی با گذشت زمان تصمیم بر این خواهند گرفت که روی تخلفات احتمالی این شرکت‌ها تمرکز نکنند زیرا نه تنها وجودشان برای تامین فلزات مورد نیاز اهمیت دارد، بلکه باعث اشتغال‌زایی شده‌اند. تعداد شغل‌های ایجاد شده توسط این شرکت‌ها که اغلب در مکان‌های دور از دسترس به عنوان تنها شغل ایجاد شده است، بیش از مشاغل مرتبط با معدنکاری در پایتخت می‌باشد. در عین حال دولت از گرایش به شرکت‌های دولتی و خصوصی بزرگ که کنترل دولت مرکزی را آسان‌تر می‌سازد، حمایت می‌کند. با این حال که تمرکز و اهداف شرکت‌های بزرگ (با ارتباط کمتر با دولت) درحال تغییر است و بیشتر به دنبال سود و منافع بالاتر هستند، به طور کلی شرکت‌های چینی هنوز استراتژی‌ها و برنامه‌ریزی‌های بلندمدت‌تری نسبت به رقبای چند ملیتی خود دارند. اما آن‌ها نمی‌توانند همانند آنچه که در سی سال پیش ممکن بوده، از ادامه عملیات با تکیه بر سرمایه دولت بکاهند. علاوه بر این دولت در تصمیم‌گیری‌ها و مسایل استراتژیک روز به روز اختیار عمل بیشتری به شرکت‌های خصوصی داده است. با این حال دولت در هیات مدیره و مدیران ارشد بزرگ‌ترین شرکت‌های معدنی و فلزی از جمله صنعت فولاد همچنان به انتصاب مدیران می‌پردازد که این مدیران اکثرا از مقامات عالی رتبه دولتی هستند. عملکرد این هیات‌های مدیره به خوبی تعیین نشده و آن‌ها قدرت خود را به خوبی نمی‌دانند اما ارتباطات مهمی برای دولت به منظور کنترل این شرکت‌ها به شمار می‌روند. در حوزه معدن اخیرا چند خصوصی‌سازی جزئی و عرضه اولیه اوراق بهادار با موفقیت انجام شده است. برخی از شرکت‌های معدنی چینی مانند زیجین^{۵۵} (مس و طلا)، شرکت چاینا مولیبدن^{۵۶} (مولیبدن)، جیانگژی^{۵۷} (مس)، چینالکو^{۵۸} (آلومینیم)، گروه آهن و فولاد شوگانگ^{۵۹} (سنگ آهن)، چاینا مینمتالز^{۶۰} (سنگ آهن، عناصر نادر خاکی و...) در مبادلات سهام در

55- Zijin
56- China Molybdenum Co.
57- Jiangxi
58- Chinalco
59- Shougang Iron & Steel Group
60- China Minmetals

هنگ‌کنگ و تالارهای خارج از کشور چین ارایه شده است. در بیشتر موارد تنها سهم کمی از شرکت به مردم ارایه شده و دولت اکثریت سهام را حفظ کرده است. این به آن معنی است که کنترل دولت تا حدی کاهش می‌یابد اما بدون شک دولت‌های مرکزی، منطقه‌ای و محلی کنترل نهایی این شرکت‌ها را، علی‌رغم ارایه سرمایه به دیگر سرمایه‌گذاران، حفظ کرده‌اند. همچنین ممکن است از دید سطوح مختلف دولت و اینکه دولت مرکزی چه احساسی نسبت به عملکرد مقامات منطقه‌ای داشته باشد تفاوت‌هایی نیز وجود داشته باشد. باید در نظر داشت که چین یک کشور بزرگ است و کنترل مرکزی مطلق به سادگی حتی برای یک حوزه صنعتی خاص امکان‌پذیر نیست. به طور خلاصه در سال‌های اخیر تمرکز و توجه دولت چین روی بخش معدن بوده است و اگرچه مسایل روزمره توسط شرکت‌ها انجام می‌شده، اما هنوز هم تصمیمات اساسی و استراتژیک بلند مدت به مصوبات دولت نیاز دارد. هیچ نشانه‌ای از اینکه وضعیت در آینده‌ای نزدیک تغییر کند وجود ندارد که عمدتا به دلیل مسایل مربوط به تامین فلزات توسط دولت در رابطه با توسعه کلی اقتصاد و کشور است. اهداف تجاری و سود شرکت‌ها همیشه در دستور کار سیاسی دولت نبوده و احتمالا با گذشت زمان این اختلاف عمیق‌تر هم خواهد شد.

• سرمایه‌گذاری‌های خارجی چین: بخش دوم سیاست عرضه مواد معدنی چین، درخواست تغییر نگرش و عملکرد از واردات مواد معدنی و کانسنگ‌های فلزی به سرمایه‌گذاری مستقیم در معادن خارج از کشور با استفاده از مالکیت به عنوان روشی ارجح برای ضمانت پایدار از نظر حجم و قیمت عرضه منابع است. سرمایه‌گذاری در معادن خارج از کشور به سرعت رشد کرد و از ۴۴۰ میلیون دلار در سال ۲۰۰۵ به ۱/۸ میلیارد دلار در سال ۲۰۰۶ رسید و در پنج ماهه اول سال ۲۰۰۸ از مرز ۱۶ میلیارد دلار نیز عبور کرد. سرمایه‌گذاری در خارج از کشور، توسط شرکت‌های معدنی چینی همچنان رو به رشد است. استرالیا در سال ۲۰۰۹ تمرکز خود را روی بسیاری از فعالیت‌های چینی (۴۲ درصد از کل معدنکاری استرالیا) حفظ کرده اما در کشورهای دیگر افزایش علاقه به این کار وجود دارد. نمونه‌ای از این لیست در جدول ۲ مشاهده می‌شود:

سرمایه‌گذاری‌های مشترک و نیز مالکیت و ادغام گسترده‌ای توسط چین در بخش معادن و فلزات استرالیا انجام شده که برخی از آن‌ها طی جدول شماره ۳ ارایه می‌شود:

این دو سرمایه‌گذاری عمده چین به روشنی نشان‌دهنده عملکرد چین است، از این رو دولت این کشور قصد دارد نفع و نقش خود را در معدنکاری جهان افزایش دهد:

بانک صنعتی و بازرگانی چین (ICBC^{۶۱}) در سال ۲۰۰۷ بیست درصد از منابع تحت اختیار خود به مبلغ ۳۹/۷ راند آفریقا (تقریبا معادل ۵ میلیارد دلار آمریکا) را طی معامله‌ای به بانک استاندارد آفریقای کشور آفریقای جنوبی انتقال داد.

61- Industrial and Commercial Bank of China

Buyer	Share %	Target	Metal	Value US\$ million
Chinaero	8.3	Rio Tinto	Diversified	14,000
Yanzhou	100	Feta Resources	Coal	3,200
CIC	17	Teck	Diversified	1,500
Shandong Iron & Steel	25	Tokai	Iron ore	1,500
Chinaero	47	Simandou project	Iron ore	1,300
China Mineral	100	Barrick	Iron ore	1,200
Vale Iron & Steel	17	Fortescue	Iron ore	909
Chinese investors	81	Wescon	Platinum	877
Chalco	100	Peru Copper	Base metals	800
CRCC Tongguan	97	Comenta	Copper	595
Sino Uranium	7	Socoma mine	Uranium	300
CIT Mining Group	54	Chand Resources	Copper	240
Jinchuan group (JMMC)	100	Tyler Resources	Copper	214
Oita Pacific	100	Minerology/Korea Steel	Iron ore	200
Kamen Zinc Tongguan	100	Molteno Metals	Copper	188
JMMC	100	Crowdfly	Nickel	150
Jindicheng/Northeast	100	Yuan Zinc	Zinc	113
Citic Resources	8.4	MacArthur Coal	Coal	98
CHMC	80	Luanshya	Copper	80

منبع: اطلاعات مواد خام (۲۰۱۰)

چینالکو مبلغ ۱۴ میلیارد دلار آمریکا به ریو تیتو^{۶۲} پرداخت تا ۹ درصد از سهام این شرکت و همچنین امکان همکاری عمیق خود را در معادن سنگ آهن گینه، به نام خود انتقال دهد.

با توجه به افزایش آزادی عمل شرکت‌های دولتی چینی حتی در خارج از کشور و علی‌رغم رشد تعداد شرکت‌های معدنی کاملاً خصوصی و شرکت‌های سرمایه‌گذار چینی در معادن خارجی، چند شرکت دولتی و خصوصی چینی وجود دارند که منافع آن‌ها جدا از هم نیست. به همین اندازه که تجربه و درک آن‌ها از ارتباط بین صنعت معدنکاری بین‌المللی و سرمایه‌گذاری معدنی بین‌المللی بیشتر می‌شود، صنعت و دولت چین نیز توسعه می‌یابد و تغییر می‌کند.

وقتی این سرمایه‌گذاری‌ها با جزئیات بیشتری مورد تحلیل قرار می‌گیرد، می‌توان به این نتایج اشاره کرد:

ظاهراً به دلیل عدم جمع‌آوری اطلاعات اولیه، استراتژی منسجمی وجود ندارد. اولین خرید بزرگ شوگانگ در سال ۱۹۹۲ و درست در زمانی که به بخش خصوصی واگذار شد، معدن سنگ آهن مارکونا^{۶۳} در پرو بود! هیچ معامله بزرگ دیگری توسط این شرکت تا یک دهه بعد انجام نشد. به همین ترتیب اولین معامله در آفریقا مربوط به یک معدن کرومیت در آفریقای جنوبی در سال ۱۹۹۵ است که البته پیشنهاد این خرید سال‌ها قبل مطرح شده بود.

با اینکه تعداد معاملات و میزان نقدینگی سرمایه‌گذاری شده در

62- Rio Tinto
63- Marcona

سال‌های اخیر افزایش یافته، خصوصاً هنگامی که شرکت‌های چینی به مقادیر زیادی از سرمایه‌گذاری‌های ارزی از منابع مالی چین دسترسی دارند، اهمیت تولیدات معدنی تحت کنترل چین در خارج از خاک این کشور هنوز پابرجاست و محدود نشده است. چند استثنا مانند تولید مس در زامبیا و سنگ آهن در استرالیا و پرو، همان‌طور که در بالا ذکر شد وجود دارد، اما به جز این موارد، ظرفیت تولید بسیار کمی در آفریقا یا سایر نقاط جهان وجود دارد.

استرالیا هدف مورد علاقه بسیاری از سرمایه‌گذاری‌ها بوده است. این امر با توجه به منابع با کمیت و کیفیت بالای استرالیا و نزدیکی نسبی آن در مقایسه با آفریقا و آمریکای لاتین منطقی به نظر می‌رسد. دیگر کشورهای هم‌مرز با چین مانند افغانستان، مغولستان، کره شمالی، ویتنام و قزاقستان نیز مورد توجه چینی‌ها قرار گرفته‌اند.

تمرکز کشور چین با توجه به کیفیت پایین و ذخایر محدود منابع داخلی، روی سنگ آهن بوده و مس دومین فلز مهمی است که چین منابع و ذخایر معدنی آن را در خاک خود در اختیار ندارد. سرمایه‌گذاران چینی اهداف مختلفی را دنبال می‌کنند: هدف شرکت‌های فولادی چین کمک به عرضه امن سنگ آهن بدون نیاز به پرداخت قیمت‌های بالا ناشی از بحران حاد در عرضه سنگ آهن در بازار آزاد و کنترل بر تجارت دریایی توسط بیگ^{۶۴} به معنی سه شرکت بزرگ (واله^{۶۵}، ریو تیتو و بی اچ پی بیلیتون^{۶۶}) است. علاوه بر این، شرکت‌های فولادی بزرگ‌تر از شرکت‌های معدنی هستند و برخی از آن‌ها تجربه‌هایی در پروژه‌های سرمایه‌گذاری بین‌المللی دارند که اکثر شرکت‌های معدنی چنین تجربه‌ای ندارند. شرکت‌های آلومینیمی نیز فعال بوده‌اند، خصوصاً چینالکو پس از خرید ۹ درصد از ریو تیتو، هرچند که تلاش دوم این شرکت چندان موفق نبود. در کره شمالی با افزایش قیمت مس در بازارهای جهانی طی سال‌های ۲۰۰۷ و ۲۰۰۸ شرکت‌های خصوصی ذوب مس و پالایشگاه‌های دست‌ساز با سرمایه خود احداث کردند که بسیاری از آن‌ها در اوایل سال ۲۰۰۹ به دلیل بحران مالی و کاهش قیمت مس تعطیل شدند. شرکت‌های عمرانی از جمله شرکت مهندسی راه آهن چین نیز به منظور عرضه مهارت‌های خود در ساخت و ساز زیرساخت‌هایی مانند راه آهن و بنادر مورد نیاز در تولید سنگ آهن از ذخایر جدید، تا حدی فعال بودند.

بسیاری از سرمایه‌گذاری‌های خارجی و خرید سهام ناچیز توسط آن‌ها، نشان می‌دهد چینی‌ها هنوز آماده نیستند که کنترل کامل مشترک را در سرمایه‌گذاری‌های جدید در خارج از این کشور به دست گیرند. با این حال شکی نیست که سرمایه‌گذاران معدنی چینی تجربه‌های خوبی از معادن داخلی و خارجی کسب خواهند کرد تا روش‌های بزرگ مقیاس و پیشرفته را معرفی کنند و به کار گیرند. به احتمال زیاد هنگامی که این اتفاق بیفتد، آن‌ها نیز آماده می‌شوند تا کنترل کامل عملیات‌های خارج از کشور را به عهده بگیرند.

64- Big 3
65- Vale
66- BHP Billiton

Chinese Partner	Australian Partner	Metal
Wuhan Iron & Steel	Portescue	Iron ore
Citic Pacific	Minerals	Iron ore
Ansteel	Gindalbie Metals	Iron ore
China Metallurgical	Cape Lambert	Iron ore
Baoosteel	Rio Tinto	Iron ore
Yanzhou	Peta Resources	Coal
Citic Resources	Macarthur Coal	Coal
Hunan Non-ferrous	Compass Resources	Base metals
CIT Mining Group	Lady Anne	Copper
Guangdong	Pagora	Copper
Jinchuan (JNMC)	Albion	Nickel
Jinchuan (JNMC)	Allegiance Mining	Nickel
Shenzhen Zhonglin Lingnan	Herast Resources	Lead/Zinc

منبع: اطلاعات مواد خام (۲۰۱۰)

در برخی موارد برای تامین بودجه لازم برای هرگونه سرمایه‌گذاری بزرگ، تایید دولت مرکزی و شورای دولتی مورد نیاز است. نقش دولت عمدتاً واکنشی است، یعنی دولت نیازهای سرمایه‌گذاری‌های مستقیم خارجی (FDI^{۶۷}) جدید در حوزه معادن را می‌بیند و پس از آن سیاست‌های کلی خود را منتشر می‌کند اما به پروژه‌های پیشنهادی هم‌سنگ و شبیه به هم واکنش نشان می‌دهد. علی‌رغم این عدم کنترل کامل، کنترل دولت بر توسعه خارجی معدنکاری چین هنوز هم قابل توجه است و هیچ پروژه بزرگی بدون حمایت کامل دولت انجام نشده است.

در سال‌های اخیر سرمایه‌گذاری چین در فلزات و نفت آفریقا، برجسته و بسیار بحث برانگیز شده است. بررسی‌ها نشان می‌دهد که بیش از ۸۰۰ شرکت دولتی چینی در آفریقا فعال هستند. چینی‌ها به کشورهای آفریقایی پیشنهاد وام‌های آسان و بدون دردسر و کمک‌های فنی برای توسعه زیرساخت‌ها از جمله خطوط راه‌آهن، بنادر، خطوط نیرو و... می‌دهند. شرکت معدنی تازه تاسیس سنگ‌آهن بل زون^{۶۸} اعلام کرده که صندوق بین‌المللی چین (CIF^{۶۹}) به ازای اخذ حق تولید از کل معادن، با پرداخت ۲/۷ میلیارد دلار بودجه لازم برای احداث کل زیرساخت‌های مورد نیاز پروژه کالیا^{۷۰} در گینه موافقت کرده است. شرکت معدنی فلزات غیرآهنی چین (CNMC^{۷۱}) در نظر دارد ۶۰۰ میلیون دلار در صنعت مس زامبیا در سال‌های آتی سرمایه‌گذاری کند. سرمایه‌گذاران چینی در گینه اعلام کرده‌اند که طی پنج سال آینده آمادگی سرمایه‌گذاری ۷ الی ۹ میلیارد دلاری در زیرساخت‌های معدنی، مسکن، برق، جاده‌ها و تامین آب را دارند.

اگرچه تمرکز چین در حال حاضر بر حضور در آفریقا بوده است، اما مهم است که بدانیم سهم تولید معادن آفریقایی تحت کنترل عملیات چینی‌ها هنوز هم بسیار محدود است. وقتی نگاهی به هزینه‌های اکتشافی می‌اندازیم، متوجه می‌شویم که در آینده بلند مدت معدنکاری آفریقا

دولت و شرکت‌ها دو بازیگر اصلی در عملیات چینی‌ها برای به دست گرفتن دسترسی به منابع معدنی خارجی هستند. همان‌طور که در بالا بحث شد، هر چند که این دو طرف اغلب اهداف مشابهی دارند، اما ممکن است در مواردی انگیزه‌های واگرا و تجاری شرکت‌ها با برنامه‌های سیاسی دولت انطباق نداشته باشد. اگر شرکت‌ها می‌خواهند با هزینه‌های قابل رقابت به منابع دسترسی داشته باشند و اهداف تجاری خود را دنبال کنند، نیاز به سرمایه‌گذاری در خارج از کشور دارند. در این راستا شرکت‌ها هم می‌توانند رشد کنند و هم درحالی‌که مدیریت می‌کنند و عملیات و مهارت‌های کارکنان خود را گسترش می‌دهند، به رقابت بین‌المللی واقعی تبدیل شوند.

به این ترتیب سیاست دولت و انگیزه شرکت‌ها هم راستا می‌شوند و توسعه خارجی سریع‌تر اتفاق خواهد افتاد. دولت متقاعد شده که مالکیت ذخایر معدنی به بهبود تامین امنیت می‌انجامد. در راستای همین سیاست است که دولت چین مدت مدیدی است که بحث معدنکاری را در کنار انرژی دنبال می‌کند. همچنین انگیزه‌های سیاست صنعتی پشت منافع دولت در منابع و ذخایر فلزی خارجی وجود دارد. با تامین جریان سنگ‌آهن، صنعت فولاد چین در موقعیت تامین زیرساخت‌های مورد نیاز برای یک رشد اقتصادی قرار می‌گیرد. همین استدلال را می‌توان با درجات مختلف برای فلزات دیگر پیاده کرد.

همان‌طور که گفته شد، ساختار بخش معدن چین به تدریج در حال تغییر است و این صنعت روز به روز پیچیده‌تر خواهد شد. این امر آغازی برای یک پروژه جدید است که همیشه توسط شرکت‌ها، دولت مرکزی و منطقه‌ای مطرح شده اما دانش و ظرفیت توسعه ایده‌های سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی جدید را در اختیار ندارد. کشورهایی که انتخاب می‌شوند، آن‌هایی هستند که بهترین پتانسیل‌های معدنی و زیرساخت‌های لجستیکی در آن‌ها واقع شده باشد. به عنوان مثال برای سنگ‌آهن، استرالیا و غرب آفریقا انتخاب شد. اگر رقابت تاسیس شرکت‌های معدنی چند ملیتی در کشور هدف، آن‌طور که باید قوی نیست، به دلیل خطرات سیاسی یا عدم وجود زیرساخت‌های مورد نیاز است که می‌تواند برای سرمایه‌گذاران چینی که به طور کلی چشم‌انداز زمانی طولانی‌تری نسبت به رقبای خود دارند، یک مزیت باشد. لیستی از کشورهای مورد علاقه چینی‌ها برای سرمایه‌گذاری توسط دولت و با همکاری وزارت امور خارجه، وزارت بازرگانی و سایر وزارتخانه‌ها منتشر و به طور منظم به روز می‌شود اما همکاری در بخش معدن مثل حوزه انرژی تنگاتنگ نیست. سازمان‌های هماهنگ مانند دبیرخانه انجمن همکاری‌های چین و آفریقا وجود دارد اما اعتبار آن‌ها محدود است. با توجه به شیوه غیر متمرکزی که طی آن پروژه‌ها توسط هر شرکت ارزیابی می‌شود، حالتی وجود دارد که در آن بسته توسعه زیرساخت‌ها، موافقت‌نامه‌های تجاری عمومی و حمایت از توسعه اقتصادی به عنوان گام بعدی شرکت‌هایی است که قدم اول (ارزیابی طرح‌ها) را برداشته‌اند.

67- Foreign Direct Investment

68- Bellzone

69- China International Fund

70- Kalia

71- China Nonferrous Metal Mining

حضور چینی‌ها تقریباً به صفر خواهد رسید. پروژه‌های سرمایه‌گذاری اصلی چینی‌ها روی ذخایر شناخته شده عمدتاً در زمینه سنگ آهن بوده و همه آن‌ها متمرکز در مراحل اولیه است. سنگ آهن یک مورد خاص است که به دلیل رونق این ماده معدنی در اواخر دهه ۱۹۶۰ و اوایل دهه ۱۹۷۰ تلاش‌های زیادی برای اکتشاف آن در جهان آغاز شد و منجر به کشف اکثر ذخایر عمده سنگ آهن شد، به همین دلیل است که ذخایر سنگ آهن بیشتر از ذخایر معدنی سایر فلزات مورد شناسایی قرار گرفته‌اند. برای آغاز به کار یک معدن سنگ آهن نیاز به استفاده از مدل‌های هوشمندانه زمین‌شناسی و به کارگیری زمین‌شناسان ماهر و ابزارهای دارای تکنولوژی بالا نیست، بلکه تنها کافی است به حل مسایل لجستیکی و عملیاتی پرداخته شود. برای پشتیبانی یک عملیات بزرگ معدنی سنگ آهن به تامین آب و انرژی، کارگران، مهندسان واجد شرایط، پرسنل تعمیر و نگهداری و از همه مهم‌تر حمل و نقل میلیون‌ها تن ماده معدنی به نادر و حمل با کشتی نیاز است. در برخی موارد شرکت‌های چینی درگیر در پشتیبانی خدمات زیربنایی در آفریقا، اقدام به برداشت کانسنگ سرب کرده‌اند.

علی‌رغم اینکه شرکت‌های معدنی مختلفی به روش‌های متفاوت خاص خود در پروژه‌های آفریقایی عمل می‌کنند، اما تا به حال امکان ارایه نتایج کلی در مورد چگونگی اجرای این پروژه‌ها و یا اثرات توسعه‌ای آن‌ها فراهم نشده است. این امر به ویژه در مورد تعدادی از پروژه‌های کوچکی که تکمیل شده و به اتمام رسیده‌اند صدق می‌کند، از این رو تنها تعداد محدودی از پروژه‌ها هستند که می‌توان به آینده آن‌ها خوش‌بین بود.

◀ موضوعاتی برای بحث بیشتر:

روند خصوصی‌سازی جهانی کم و بیش در اوایل دهه ۲۰۰۰ به پایان رسید. آنچه که باقی مانده، چند شرکت منحصر به فرد با عملکرد مناسب مثل کودلکو، لکاب، پولیش کوپر^{۷۲} و NMDC هند یا دارایی‌های پر ریسک سیاسی با پتانسیل بلندمدت مثل گساماینز^{۷۳} و صنعت سنگ آهن و آلومینیم ونزوئلا و بخش‌هایی از برخی شرکت‌های معدنی دولتی هند باقی ماندند. توسعه این شرکت‌های دولتی در کشورهایشان به دلیل فروپاشی کامل جامعه یا مخالفت‌های شدید سیاسی با خصوصی‌سازی در هند و ونزوئلا، زمان‌بر خواهد بود. روند نزولی خصوصی‌سازی شرکت‌های معدنی در تعداد و حجم این معاملات به چشم می‌خورد. این رقم از ۲۰ معامله به ارزش ۵ میلیارد دلار در سال ۱۹۹۷ به ۴ معامله به ارزش ۳۰۰ میلیون دلار در سال ۲۰۰۰ کاهش یافته و در سال‌های بعد تقریباً به صفر رسید.

ادامه بحث در درجه اول مقدمه‌ای است برای مجموعه‌ای مهم از سوالات و ارایه مبنایی برای مباحث بیشتر و مطالعات عمیق‌تر که به سه بخش تقسیم می‌شود: اول اینکه برخی افکار در خصوص تاریخچه

ملی‌سازی و اینکه چرا احتمال دولتی شدن برخی فلزات بیشتر است؟ دوم، برخی از یافته‌های اولیه و درس‌های مثبت و منفی از این کار برای مطالعه و بخش پایانی: چه کاری انجام دهید تا از اشتباهات گذشته پیشگیری کنید؟

◀ چرا احتمال دولتی شدن برخی فلزات بیشتر است؟

وقتی نگاهی به تاریخچه مالکیت دولت در بخش معادن و صنایع معدنی فلزات می‌اندازیم، با وضعیتی پیچیده روبه‌رو می‌شویم که امکان نتیجه‌گیری ساده از آن وجود ندارد. به عبارت دیگر، امکان پاسخ‌گویی کامل به چنین سوالاتی وجود ندارد: چرا سطح کنترل دولت در کشورهای اقتصاد بازار (MEC^{۷۴}) در مرحله پالایش برای نیکل تنها ۵ درصد است اما برای مس ۱۶ درصد و آلومینیم ۱۷ درصد است! چرا مالکیت دولتی در این کشورها برای نیکل در بیشترین سطح ممکن، ۴۳ درصد، تنها در سال ۱۹۸۹ و برای قلع ۶۸ درصد فقط در سال ۲۰۰۰ بود؟

با این حال ممکن است برای به دست آوردن برخی یا حداقل بخشی از پاسخ به این پرسش‌ها، نیاز به بازنگری به ملی‌سازی‌های گذشته و منطق به کار رفته برای چنین کارهایی داشته باشیم. هیچ نشانه‌ای از یک استراتژی روشن برای اینکه چه فلزاتی یا چه مرحله‌ای از زنجیره تولید باید ملی شود، وجود ندارد. هدف از اخذ تعرفه، حفاظت از میراث ملی بود و به این دلیل که معمولاً درآمد شرکت‌های معدنی بین‌المللی و یا سرمایه‌گذاران خارجی از این تعرفه ما بیشتر است، به ندرت کشور میزبان را ترک می‌کنند. شرکت‌های معدنی مهم بدون توجه به نوع معادن فلزی که در اختیار دارند به مالکیت دولتی در می‌آیند. ملی‌سازی اغلب با روند استعمارزدایی از کشورهای در حال توسعه ایجاد شده است. مستعمرات قبلی در نیمکره جنوبی قاره‌های آفریقا، آسیا و یا بیشتر کشورهای آمریکای لاتین (که زودتر موفق به کسب استقلال شدند) و با اقلیم گرمسیری بودند، از این رو فلزاتی که دارای فراوانی بیشتر در چنین مناطقی بودند به نسبت فلزات کمیاب‌تر با میزان مالکیت دولتی بیشتری نیز روبه‌رو می‌شدند. این مساله برای مس در زامبیا و کنگو که دو تولیدکننده مهم تازه استقلال یافته آفریقایی بودند، وجود داشت. همچنین طی دهه ۱۹۶۰، فضای سیاسی بر اساس تجربه اتحاد جماهیر شوروی سابق و کشورهای سوسیال دموکراتیک به نفع دخالت دولت بود. ملی‌سازی در شیلی توسط یک دولت ناسیونالیستی منجر به تاسیس کودلکو شد. در جنوب شرق آسیا، پس از استقلال اندونزی از هلند، قلع ملی‌سازی شد. پس از سقوط قلع در اواسط دهه ۱۹۸۰ بسیاری از معادن منطقه و سایر کشورها تعطیل شدند اما در اندونزی تا حدودی با حمایت دولت و تا حدی مالکیت دولتی جان سالم به در بردند. در مورد نیکل، جالب است بدانید ذخایر لاتریتی نیکل که در محیط‌های گرمسیری تشکیل شده‌اند، به واسطه یک فرآیند جدید هیدرومتالورژیکی دارای توجیه فنی و اقتصادی شده‌اند و جالب‌تر اینکه بدانید پس از این، میزان کنترل دولت بر تولید نیکل نیز ممکن است افزایش یابد.

برای آلومینیم به جز دلایل جغرافیایی و زمین‌شناسی، مناطق معادن باستانی و موج استقلال مستعمرات معدنی سابق، ملاحظات امنیتی سیاسی می‌تواند توجه‌کننده سطح بالاتری از کنترل دولتی باشد. در نیمه اول قرن بیستم، آلومینیم به دلیل اهمیت آن در صنعت هواپیماسازی نظامی، فلزی استراتژیک برشمرده می‌شد. از این رو تحت کنترل قرار داشتن حتی بخش کوچکی از این صنعت نیز مهم تلقی می‌شد. حتی در ایالات متحده نیز صنعت آلومینیم در طول جنگ جهانی دوم تحت کنترل شدید دولت بود و پس از جنگ برخی از شرکت‌های بزرگ مثل کایسر^{۷۵} بخش عمده‌ای از رشد خود را مرهون حفاظت و مداخله دولت در طول جنگ هستند. دولت‌ها برای عرضه انرژی در بسیاری از کشورها اهمیت حیاتی قایل هستند که قطعاً نشان‌دهنده اهمیت و سطح بالای کنترل و مالکیت دولتی در بخش انرژی است. در رابطه با سنگ آهن، سیاست‌های صنعتی گسترده‌تر و درک صحیح اهمیت این بخش در توسعه اقتصادی موجب سطح بالاتری از کنترل دولتی می‌شود. معادن سنگ آهن نه تنها در اقتصادهای در حال توسعه بلکه در کشورهای مانند سوئد و دیگر کشورهای اروپایی نیز ملی شده است. از سوی دیگر طلا کاربرد صنعتی بسیار کم و حتی نزدیک به صفر دارد و به همین دلیل نیز کنترل دولتی کمتری را به خود اختصاص داده است.

همان‌طور که پیش از این نیز گفته شد، علاوه بر ۹ فلز تحلیل شده، مواد معدنی دیگری نیز مانند الماس و فسفات دارای بخش‌های دولتی بزرگ هستند و این نمونه ما تاکید بر این فرضیه دارند که هیچ رویکرد فلزی خاصی وجود ندارد، به جز آرزوی کنترل بزرگ‌ترین بخش ممکن از صنعت. در نامیبیا و بوتسوانا الماس، مهم‌ترین ماده معدنی است و این اهمیت در مراکش منعطف به صنعت فسفات می‌باشد.

◀ درس‌هایی از دوره‌های قبلی مالکیت دولتی:

◀ مالکیت دولتی یک شرکت معدنی، لزوماً بد نیست:

همان‌طور که اشاره شد، شباهت‌های بسیاری بین صنعت نفت و معدنکاری وجود دارد اما تفاوت‌های به همان اندازه مهم هم وجود دارد. یکی از این تفاوت‌ها وضعیت مالکیت است که به خصوص در صنعت نفت، نامگذاری و مالکیت شرکت‌های نفتی تحت کنترل دولت با عنوان «شرکت‌های ملی نفت» به قاعده‌ای تبدیل شده‌اند. شرکت‌های نفتی بین‌المللی هنوز هم دارای اهمیت هستند، اما در مقایسه با شرکت‌های ملی نفت، نقش فرعی و تحت تابعیت دارند. در معدنکاری وضعیت برعکس است. اکثر شرکت‌های معدنی دولتی طی سالیان سال، خصوصاً در کشورهای در حال توسعه، قادر به بهره‌برداری موفق از معادن نبوده‌اند که در نهایت منجر به خصوصی‌سازی آن‌ها شده است. در بخش انرژی شاهد هستیم که چنین عملکردهای ضعیفی ناشی از مالکیت دولتی نیست. همچنین شرکت‌های معدنی دولتی موفق از قبیل لکاب، کودلکو، اتوکومپو^{۷۶}، دبسونان^{۷۷} و چند شرکت دیگر نیز وجود دارند. موفقیت

75- Kaiser
76- Outokumpu
77- Debswana

یک شرکت معدنی دولتی به واسطه ساختار و چارچوب‌های حکومت، دارایی و سرمایه تعیین می‌شود.

◀ باید ظرفیت اداره یک شرکت وجود داشته باشد:

یک هیات مدیره مستقل متشکل از اعضای با تجربه و دانش کافی از بخش معدن در خصوص امور مالی معادن چه در داخل و چه خارج از کشور، پیش‌نیازی برای موفقیت یک شرکت معدنی محسوب می‌شود. اگر چنین افرادی در داخل کشور در دسترس نیستند، باید چنین نیروهایی را از خارج از کشور جذب کرد. به همین اندازه مهم است که مدیریت روزبه‌روز به دست مدیران با تجربه و حرفه‌ای با انگیزه سپرده شود که هم صنعت معدنکاری را می‌شناسند و هم با شرایط خاص کشور آشنا هستند.

◀ باید سرمایه‌گذاری‌های مجدد انجام شود:

یک شرکت معدنی را نمی‌توان به چشم موتور درآمد دولت دید و از آن برای پوشش کسری بودجه یا سایر خواسته‌های مالی، مهارتی و یا سرمایه‌ای در سایر بخش‌های اقتصادی ملی نگاه کرد. در عین حال که انتظار انتقال مهارت ما، افراد باتجربه و بخشی از سود سالانه شرکت به دولت جایز است، این کمک ما باید متناسب با اندازه و سوددهی شرکت باشد. معدنکاری و خصوصاً معدنکاری پایدار به سرمایه‌گذاری مجدد در اکتشاف و توسعه برای حفظ ذخایر کنونی و تولید آینده وابسته است که شامل توسعه حداقل ۵ الی ۱۰ ساله ذخایر معدنی می‌شود.

◀ سیاستمداران باید درک بلند مدت تر و واقع‌بینانه‌تری از ماهیت بین‌المللی معدن داشته باشند:

در اکثر کشورهای صنعتی و در حال توسعه لازم است که سیاستمداران درک کنند ۵ الی ۱۰ سال طول می‌کشد که یک معدن توسعه یابد و اینکه صنعت، حوزه‌ای با ریسک بالاست. اگر این درک وجود ندارد، انتظارات برای نتایج سریع و منافع کوتاه مدت برآورده نخواهد شد، نمایندگان مجلس و افرادی که به آن‌ها رای داده‌اند را ناامید خواهد کرد. به همین ترتیب باید ثبات و تداوم حوزه معدن در مقایسه با سایر شاخه‌های صنعت نیز بهتر درک شود. یک معدن جدید حداقل ۸ الی ۱۲ سال عمر خواهد داشت. طی این بازه زمانی معدن تمایلی به تعطیلی ندارد و نمی‌توان آن را به جای دیگری منتقل کرد. در بسیاری از موارد، در پی کشف ذخایر جدید، معدن به کار خود ادامه می‌دهد. یک چشم‌انداز ۱۰ الی ۱۵ ساله نیاز است تا بتوان یک پروژه معدنی دولتی را مورد ارزیابی قرار داد.

◀ باید منابع کافی متناسب با اندازه و حجم در اختیار شرکت‌ها قرار گیرد:

معدن نه تنها یک کسب و کار طولانی مدت است، بلکه یک صنعت سرمایه‌ای ویژه با ریسک بالایی از شکست در مرحله اکتشاف است. ممکن است ریسک‌های زمین‌شناسی (یک ذخیره خوب اکتشاف شود یا خیر؟)، ریسک‌های معدنکاری (شناخت کافی از شکل و ژئومتری ذخیره وجود دارد که یک روش استخراجی کارآمد متناسب با آن

طراحی شود یا خیر؟)، ریسک‌های متالورژیکی (آیا فلزات را می‌توان به روش‌های دارای صرفه اقتصادی استحصال کرد یا خیر؟)، ریسک‌های تجاری (تقاضا و قیمت ماده معدنی در سطوح مورد انتظار باقی می‌ماند یا خیر؟)، ریسک‌های مالی (سرمایه‌گذاران سرمایه‌گذاری می‌کنند یا خیر؟) و ریسک‌های دیگری وجود داشته باشد. اگر شرکت اندازه و سرمایه اولیه لازم برای جذب متخصصین لازم برای مدت چند سال بدون جریان مثبت مالی نداشته باشد، قطعاً شکست می‌خورد. شرکت‌های دارای بهترین مدیریت و منابع، بدون در نظر گرفتن مالکیت دولتی یا سرمایه‌گذاری خصوصی، در یک محیط رقابتی بین‌المللی مثل معدنکاری موفق باقی خواهند ماند.

◀ رقابت باید پایدار باشد:

یک شرکت دولتی باید در معرض شرایط رقابت با هم‌تایان بین‌المللی خود قرار گیرد. در یک کشور باید مالیات، حق امتیاز و سایر هزینه‌ها طبق استانداردهای بین‌المللی تعریف شوند. اگر یک شرکت دولتی عملکردهای استثنایی مثل کاهش استانداردهای زیست‌محیطی یا درخواست‌های اضافی مانند نیاز به استخدام کارمندان محلی داشته باشند، موقعیت رقابتی و به همین ترتیب توانایی بلندمدت عملکرد آن را در مقایسه با سایر بخش‌های صنعت، تحت تاثیر قرار خواهد داد.

◀ شرکت‌های سرمایه‌گذاری مختلط می‌توانند شانس بهتری داشته باشند:

در بخش معدن نیز شرکت‌های دولتی، صد در صد متعلق به دولت هستند. چند استثنا نیز مثل شرکت اتوکومپو وجود دارد که بخشی از سرمایه آن از طریق فروش در بورس هلستینکی^{۷۸} تامین شده است. در کشورهای در حال توسعه، از جمله در اندونزی، شرکت‌ها به صورت جزئی خصوصی‌سازی شده‌اند که نتایج مثبتی نیز به همراه داشته است. در شرکت‌های دولتی جدید، میل به توافق در خصوص ایجاد یک نوع سرمایه‌گذاری مختلط با یک جدول زمان‌بندی مشخص برای انتقال تدریجی مالکیت از دولت به نهادهای خصوصی ملی وجود دارد.

◀ برای پیشگیری از اشتباهات در آینده چه باید کرد؟

◀ تمایز روشن بین دولت به عنوان مالک و دولت به عنوان یک ناظم:

اداره امور شرکت‌های معدنی دولتی باید از سایر وظایف وزارت مربوطه (اکثراً وزارت معادن) و حتی وزارت‌های مشابه یا سایر وزارتخانه‌ها مثل دارایی و غیره جدا شود. جهت استفاده بهینه و حداکثری از مزایای دولتی بودن باید مقاصد و اهداف روشنی برای عملکرد اقتصادی، اشتغال‌زایی و دیگر اهداف غیراقتصادی تعیین شود.

◀ خطوط ارتباطی روشن بین مالک و شرکت:

باید ارتباطات روشن و خطوط گزارش‌دهی معتبر (که فقط خاص بخش معدن نیست) با مالک از طریق اعضای هیات مدیره که نقش

۷۸- بورس هلستینکی، بازار بورس اوراق بهادار کشور فنلاند است که در شهر هلستینکی مستقر است و فعالیت خود را از سال ۱۹۱۲ آغاز کرده است.

نظارت بر استراتژی شرکت دارند برقرار شود تا برنامه‌های آتی توسعه یافته، به خوبی به اجرا در آیند. باید بدون خلع ید هیات مدیره یا مالک نهایی، شیوه مدیریتی روز به روز در سیستم مدیریتی شرکت باقی بماند.

◀ شرکت نباید بخشی از خزانه باشد:

باید قدرت تصمیم‌گیری در رابطه با استفاده از جریان نقدی در اختیار هیات مدیره باشد نه بخش خزانه‌داری مالک. سرمایه‌گذاری مجدد برای حفظ عملکرد شرکت در بلندمدت بسیار مهم است.

◀ شفافیت کامل:

بسیاری از دولت‌ها بر این باورند که محرمانه بودن و غیر شفافیت برای مدیریت و اداره یک شرکت دولتی بسیار مهم است. عکس این قضیه در بلندمدت صادق است. عملکرد یک شرکت دولتی باید کاملاً شفاف باشد و از قوانین سخت‌گیرانه گزارش‌دهی پیروی کند حتی اگر از نقطه نظر رسمی این کار نیاز نباشد. یک شرکت دولتی باید از تمام جهات مدل مناسبی برای شرکت‌های خصوصی باشد، نه برعکس.

◀ اهداف غیرانتفاعی واضح و شفاف:

اهداف استراتژیک بلندمدت دولت مانند عملیات‌های پایین دستی، آموزش و استخدام تعداد معینی از هم‌میهنان و... باید هماهنگ شده باشد و در راستای توانایی ما و سایر اولویت‌های شرکت باشد. این اهداف باید به وضوح و روشنی بیان شود.

◀ صورت‌برداری یک شرکت دولتی:

صورت‌برداری از یک شرکت دولتی، اغلب یک راه عالی برای به اشتراک گذاشتن بار مسئولیت به منظور افزایش سرمایه خصوصاً در کشورهایی است که منابع سرمایه‌ای دولتی به دلیل خواسته‌های رقبا از این منابع محدود است. همچنین صورت‌برداری، شرکت را به سمت گزارش‌های دقیق‌تر، اداره کردن و سایر جنبه‌های عمومی مورد نیاز در رابطه با مدیریت و عملکرد شرکت سوق می‌دهد.

◀ آینده

میزان توجه و علاقه دولت به بخش معدن تا حد زیادی به ادواری و موفق بودن این بخش وابسته است. دولت‌ها در دهه‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ بر اساس عملکرد دهه‌های پیشین صنعت معدنکاری، چشم امید خود را به پتانسیل توسعه‌ای اجتماعی و اقتصادی معادن دوخته بودند. دوره بین جنگ جهانی دوم تا اواسط دهه ۱۹۷۰، دوره رشد استثنایی و بی‌سابقه در تولید و قیمت فلزات بود. در این بازه زمانی بازسازی اروپا و ژاپن پس از جنگ جهانی و صنعتی شدن اتحاد جماهیر شوروی سابق منجر به رشد سریع تقاضای فلزات شد. بیشترین ملی‌سازی‌ها در اواخر این دوره در اوج رونق بازار انجام شد. متعاقباً قیمت فلزات طی ۳۰ سال پیوسته کاهش و در نتیجه سود کاهش یافت و این صنعت نمی‌توانست از پس مسئولیت‌های اجتماعی خود برآید. خصوصی‌سازی در این دوره از رکود رخ داده است. دولت‌های کشورهای در حال توسعه در صدر بازارها قرار داشتند و در دوره رکود از لیست خارج شدند.

با این حال روند خصوصی‌سازی پیش از اینکه دولت‌ها در سراسر

دنیا در نتیجه افزایش چشمگیر قیمت فلزات در سال‌های ۲۰۰۳ و ۲۰۰۴ آغاز به نمایش نشانه‌هایی از تجدد علاقه ما به این بخش نمایند، آغاز شده بود. بحران مالی سال ۲۰۰۸ توقف موقتی در این روند ایجاد کرد اما بهبود سریع قیمت فلزات در اواخر ۲۰۰۹ و اوایل ۲۰۱۰ بلندپروازی‌های جدیدی برای کشورهای غنی از مواد معدنی به وجود آورد. تقاضا برای افزایش شراکت در سود از سوی گروه‌های جامعه مدنی، احزاب سیاسی، اتحادیه‌های کارگری در آمریکای لاتین و کشورهای مثل ونزوئلا، بولیوی و اکوادور آغاز شد و کنترل دولتی بر ذخایر معدنی مجدداً در راس دستور کار سیاسی قرار گرفت. در بولیوی و ونزوئلا ملی‌سازی انجام شده است. در آفریقا میل فزاینده‌ای برای ملی‌سازی وجود دارد و شرکت‌ها در کشورهای تازه استقلال‌یافته‌ای از آفریقای جنوبی متمرکز شدند که استقلال سیاسی خود را پس از موج اصلی ملی‌سازی در دهه‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ به دست آورده‌اند. از این رو آن‌ها با نتایج منفی برآمده از مالکیت دولتی مشابه با کشورهای زامبیا، تانزانیا، زیمبابوه و... مواجه نشدند. در کشور آفریقای جنوبی، شرکت‌های دولتی مانند آی دی سی^۹، اسکوم^۸ و سایر شرکت‌های این چنینی کاملاً موفق بوده‌اند. بوتسوانا مثال مثبت دیگری در منطقه است که موفقیت در آن امکان‌پذیر می‌باشد. در آسیا علاقه به کنترل دولتی بر منابع کم‌رنگ‌تر است و طی سالیان اخیر به غیر از مغولستان چنین مسایلی در دستور کار سیاسی قرار ندارد.

حتی اگر کنترل مستقیم بر منابع معدنی از طریق مالکیت در چند کشور دارای منابع معدنی غنی اولویت محسوب شود، تعداد بیشتری از کشورها هستند که در حال تجدیدنظر برای یافتن راه‌هایی جهت افزایش منافع از منابع و ذخایر معدنی هستند. این منافع سیاسی بازسازی شده، به شیوه‌های مختلفی بیان شده‌اند:

- افزایش مالیات و حق امتیاز در چند کشور از جمله کشورهای صنعتی.
- قانون انتقال مالکیت به گروه‌های خاص (به اصطلاح توانمندسازی اقتصاد سیاه) در جنوب آفریقا.
- نگرانی در خصوص امنیت عرضه فلزات و مواد معدنی توسط چین در ژاپن، ایالات متحده و اتحادیه اروپا.
- بحث و اقداماتی برای محدود کردن مالکیت خارجی منابع استراتژیک در ویتنام، چین، ونزوئلا و...
- مذاکرات مجدد موافقت‌نامه‌های معدنی در ونزوئلا، مغولستان، جمهوری دموکراتیک کنگو، گینه، غنا و...
- ایجاد شرکت‌های توسعه معادن متعلق به دولت به عنوان جایگزینی برای شرکت‌های خصوصی در جنوب آفریقا.

تعداد ملی‌سازی‌های واقعی انجام شده طی رونق قیمت فلزات در حال حاضر محدود است و به نظر نمی‌رسد که این مسیر به نفوذ بیشتر ختم شود و برای تامین امنیت سهم بیشتری از درآمد حاصل از

مواد معدنی، روشی ارجح خواهد بود. حتی در جنوب آفریقا که خواستار ملی‌سازی بودند، جای تردید است که این خواسته تامین مالی بزرگ‌تری در پی خواهد داشت یا خیر.

دولت‌ها با توجه به تجربیات ناموفق گذشته خود از ورود به حوزه معادن، می‌توانند توضیح دهند که چرا دولت باید پای خود را از معدنکاری کنار بکشد و اجازه بدهد که این حوزه توسط بخش خصوصی اداره شود که می‌تواند منجر به تجدید نظر در مطالبات مالیاتی و یا سایر دارایی‌های اقتصادی به واسطه افزایش سهم دولت در منافع مالی و حقوق دولتی برای رسیدن به هدف افزایش مزایای دولت در معادن کشور شود؛ و یا یک دولت می‌تواند چنین استدلال کند که مالکیت مستقیم دولتی در معادن کار بسیار مشکلی است اما راه‌حل این است که دولت، شرکت‌ها را سازماندهی، نظارت و مدیریت کند و درس‌های زیادی از موفقیت‌های لکاب، کودلکو و سایر شرکت‌های کاملاً تحت کنترل دولت یا شرکت‌هایی که تا حدی تحت کنترل دولت هستند مانند دیسوانا یا نامدب و حتی آن‌هایی که تحت کنترل دولت نیستند مانند اتوکومپو، پچینی^{۸۱} و احتمالاً نورلیسک و آلروزا^{۸۲} فراگرفته شده است. مثال جالبی از این رویکرد و تفکر پیشنهاد تاسیس شرکت‌های توسعه مواد معدنی دولتی، به عنوان جایگزینی برای شرکت‌های اکتشافی جدید و تحت شرایط کاملاً رقابتی با بخش خصوصی در آفریقای جنوبی است که می‌تواند نشانه‌ای از درک جدید دولت ما از ماهیت بلندمدت معادن باشد البته بر پایه این فرض که رونق فعلی مواد معدنی به پایان می‌رسد. با این حال مسلم نیست که دولت نیازهای تدوین و فرموله کردن یک استراتژی بلند مدت برای بخش معدن را به طور کامل درک کند. تصمیم افزایش حقوق دولتی در زمان بالا بودن قیمت فلزات ادامه دارد و قابل درک است. تاکنون بسیاری از این خواسته‌ها منجر به تغییرات در سیستم مالیاتی، از جمله ابداع مالیات‌های بادآورده و مالیات بر سود فوق‌العاده و مقایسه با تجربه نفتی دولت‌ها برای افزایش سهم در سود مالی بخش معدن شده است.

با توجه به اینکه احتمالاً طی یک دوره طولانی‌تری قیمت فلزات بالا باشد، تاسیس این شرکت‌های توسعه‌ای مواد معدنی دولتی و ایجاد و توسعه سیستم‌های مالیاتی جدید انعطاف‌پذیر و دارای قوه ابتکار بر پایه درس‌های فراگرفته شده و بر اساس آنچه به منزله عملکرد خوب محسوب می‌شود ضروری به نظر می‌رسد و باید با ذی‌نفعان کلیدی برای به دست آوردن حمایت‌های لازم جهت انجام اقدامات منطقی مشورت گرفته شود. هدف اصلی از این اقدامات، کسب اطمینان از کمک موثر معدنکاری به توسعه اجتماعی و اقتصادی مناطق و کشورهای مختلف در یک مسیر پایدار است. در این زمینه، یک ارزیابی نظام‌مند از نقش و مشارکت معدنکاری و توسعه شرکت‌های معدنی جهت تسهیل و راهنمایی دولت‌ها در شرایط فعلی الزامی است. 