

درآمدی بر مقاله «نگاهی به مالکیت دولتی در صنعت جهانی مواد معدنی (مسیر بلندمدت و آینده)» از زبان مترجم*

اما فارغ از سیاست‌های ملی و منطقه‌ای و فرامنطقه‌ای، شرایط بین‌المللی و بازارهای جهانی تا حد زیادی در بحث ملی‌سازی و خصوصی‌سازی موثر واقع شده است. به طوری که برخی دولت‌ها برای اینکه بهره ملی بیشتری از منابع معدنی و توان و دانش مهندسی معدن برده باشند ترجیح داده‌اند که ملی‌سازی را محدود، خصوصی‌سازی را گسترش و در عین حال کنترل دولتی را سیاست لاینفک حوزه معادن و فلزات خود قرار دهند. اما این سیاست کنترل دولتی بر معادن در کنار مزایایی که در سایه خصوص‌سازی حوزه معدنکاری داشت، معایبی نیز به دنبال داشت، از جمله اینکه دولت‌ها به دلیل درآمد و ثروت‌آفرینی بالای بخش معدن اعتماد کمتری به مجموعه‌های خصوصی معدنی فعال دارند که خواه ناخواه باعث مداخله دولت تحت عنوان «بهینه‌سازی توسعه بخش معدن» در این حوزه فعال و مهم اقتصادی شده است.

اینچنین که به نظر می‌رسد خصوصی‌سازی و ملی‌سازی دارای وجوه تقابل مشترکی هستند که از جمله آن‌ها می‌توان به اشتغال‌زایی بالای ملی‌سازی در برابر تعدیل نیروی کار در زمان خصوصی‌سازی، اشراف کامل دولت به درآمدهای معدنی در ملی‌سازی در برابر بسنده کردن دولت به درآمدهای مالیاتی پس از خصوصی‌سازی و مالکیت دولتی در ملی‌سازی در برابر کنترل دولتی در خصوصی‌سازی اشاره کرد. واضح است که دولت‌ها با محوریت قرار دادن سود و بهره مالی از حوزه معدنکاری در خصوص ملی‌سازی یا خصوصی‌سازی معادن تصمیم‌گیری می‌کنند، اما تجربه ثابت کرده کشورهایی که استراتژی و سیاست‌های روشنی برای آینده بلند مدت اقتصاد معدنکاری دارند، روش‌هایی را پیش می‌گیرند که علی‌رغم مالکیت کمتر دولت، سود ملی بیشتری را رقم می‌زند. امروز این کشورها تعیین‌کننده مسیر معدنکاری و بازارهای بین‌المللی مواد معدنی در دنیا هستند و سایر کشورهای دارنده ذخایر یا تولیدکننده مواد معدنی تابع سیاست‌های متخذه از سوی آن‌ها هستند. با وجود اینکه تغییر

جهان به سرعت در حال تغییر است، اما برخی از محرک‌های اصلی این حرکت و تغییر در طول زمان، به شکلی نسبتاً پایدار اهمیت خود را حفظ کرده‌اند. ثروت‌های ملی در هر کشوری اساس و پایه اقتصاد محرک محسوب می‌شوند به نحوی که روز به روز بر اهمیت استفاده از آن‌ها افزوده می‌شود. منابع ملی چون نفت، گاز و منابع معدنی! در این بین متولیان نفت و گاز در کشورهای مختلف در قالب شرکت‌های ملی نفت یا گاز با مدیریت دولتی جزء ارکان اصلی درآمدهای ملی برخی کشورها درآمده‌اند، اما بحث معادن و مواد معدنی اندکی متفاوت است. درک رو به رشد طبیعت بلند مدت معدنکاری و مشاهده پتانسیل تولید ثروت معادن امروز تقریباً به تکامل رسیده و دولت‌ها به این نتیجه رسیده‌اند که باید سیاست‌هایی اتخاذ نمایند که انتفاع بهینه از منابع و ذخایر معدنی داشته باشند.

در کشورهای کمونیستی معادن نیز مانند بسیاری حوزه‌های دیگر کاملاً ملی و دولتی اداره می‌شدند. در این کشورها کنترل دولتی کاملاً هم معنی با مالکیت دولتی بود. پس از فروپاشی اتحاد جماهیر شوروی سابق، وضع ظاهراً تغییر کرد و خصوصی‌سازی‌هایی انجام شد که ردیابی مالکیت حاصل از فرآیند خصوصی‌سازی بسیار مشکل بود. در کشورهای تازه استقلال یافته آفریقایی نیز حکومت‌ها و دولت‌ها با سر دادن شعارهایی به نام مردم به ملی‌سازی معادن روی آوردند.

در واقع تقریباً در تمام دنیا، دولت‌ها حسب وضعیت سیاسی وقت و با توجه به وضعیت اقتصادی مواد معدنی، تمایل بسیار زیادی به استفاده حداکثری از سود مالی معادن از خود نشان داده‌اند اما واکنش آن‌ها به تبعیت از سیستم حکومت سیاسی، تفاوت‌های اساسی با یکدیگر داشته است. برخی مستقیماً به ملی‌سازی روی آورده‌اند؛ برخی کنترل دولتی را انتخاب کرده‌اند؛ برخی به نام کنترل دولتی برنامه‌ریز مالکیت دولتی بوده‌اند؛ برخی به شبه‌دولتی‌ها خصوصی‌سازی کردند؛ برخی دیگر معادن را به نام خصوصی‌سازی، مجدداً دولتی کرده‌اند و ...

* آیدین زینالزاده؛ کارشناس دفتر امور اکتشاف وزارت صنعت، معدن و تجارت

فضای عمومی سیاسی با تاکید بر بازار آزاد و ابتکارات بخش خصوصی و افزایش مشکلات به دلیل ناکارآمدی و ضعف مدیریت شرکت‌های دولتی در بسیاری از کشورهای در حال توسعه توسط کشورهای قدرتمند باعث کلید خوردن خصوصی‌سازی شد و موج خصوصی‌سازی اواخر دهه ۱۹۹۹ و اوایل دهه ۲۰۰۰ در دنیا شکل گرفت، اما به دلیل سیاست‌های دولت چین و مداخله دولتی این کشور در حوزه معادن داخل و خارج از این کشور، سایر کشورهای معدنی نیز مجبور شدند سیاست‌های ملی‌سازی و مداخله دولتی در زمینه برخی مواد معدنی پیش بگیرند. البته تجربه ثابت کرده که دولت‌ها با رصد کردن حوزه‌های پربازده اقتصادی یا فعالیت‌های اقتصادی دارای ارزش افزوده بیشتر، تمایل به ورود در این حوزه‌ها پیدا می‌کنند و با افول رونق اقتصادی در این بخش‌ها تمایل به خصوصی‌سازی را از خود نشان می‌دهند که دلیل اصلی حرکت‌های بازگشتی از ملی‌سازی به خصوصی‌سازی و بالعکس همین رونق‌ها و افول‌های اقتصادی است. در این بین اقتصادهایی برنده همیشگی افت و خیزهای اقتصادی هستند که یک فرآیند سازشی قابل احترام معدنی را عملیاتی کرده باشند که منافع حوزه معادن در بخش‌های مستقل بین دولت، شبه دولتی‌ها و بخش خصوصی در سطوح ملی و بین‌المللی تقسیم شده باشد و عملکرد این گروه‌ها بدون تداخل مکمل یکدیگر باشند. به طور مثال شنیده‌ها حاکی از این است که حمل و نقل مواد معدنی در کشور چین به‌طور کامل در اختیار ارتش این کشور است و به همین دلیل هزینه ترانزیت کالاهای معدنی توسط ارتش به یک سوم حداقل قیمت پیشنهادی توسط بخش خصوصی انجام می‌شود.

در کشورهایی که دارای قدرت سیاسی و اقتصادی ضعیف هستند هم مردم و هم دولت تمایلی به خصوصی‌سازی معادن ندارند؛ زیرا چنین می‌پندارند که توانمندسازی عادلانه اقتصادی تنها از عهده دولت مرکزی بر می‌آید. البته اگر نگاهی به فعالیت‌های اقتصادی گروه‌های شبه‌نظامی خودمختار فعال در این کشورها (کشورهای آفریقایی) بیندازیم متوجه می‌شویم که چنین تفکری دور از منطق اهالی این کشورها نیست. اما به دلیل موقتی و ضعیف بودن سیاست‌ها، حاکمیت‌ها و برنامه‌ریزی‌ها معمولاً نه در ملی‌سازی موفق بوده‌اند و نه در خصوصی‌سازی که باعث سرگردانی و بلا تکلیفی جامعه و بهره‌گیری گروه‌های خاصی از دولتی‌ها، غیردولتی و شبه‌دولتی‌ها از درآمد حاصل از معادن می‌شود.

کشورهای آمریکای لاتین نیز وضعیت تقریباً مشابهی با کشورهای آفریقایی دارند با این تفاوت که میزان فقر و رشد فقرزایی با سرعت و شدت کمتری در جوامع این کشورها شیوع یافته و به همین دلیل حساسیت و خطا در حوزه معادن و مواد معدنی کمتر به چشم می‌خورد. تا جایی که کشورهایی مثل برزیل، شیلی و پرو جزء قدرت‌های معدنی و بعضاً اقتصادی دنیا برشمرده می‌شوند. اما کشوری به نام چین که خصوصی‌سازی کامل را به چشم تهدیدی برای امنیت ملی نگاه می‌کرد، ابتدا با خصوصی‌سازی جزئی و بسیار با احتیاط و با ترکیب منحصر به فرد فرهنگ برنامه‌ریزی متمرکز با نیروهای پرنرژی و پویا، مقایسه

و شبیه‌سازی دو حوزه انرژی (نفت و گاز) و معدن (یعنی ملی بودن و زمین منشا بودن، بلندمدت بودن اجرا و بازگشت سرمایه، نیاز به سرمایه‌گذاری بالا و اهمیت استراتژیک هر دو حوزه)، پیشرفت ناگهانی رشد اقتصادی این کشور، تدوین سیاست دوجانبه تامین مواد معدنی (تشدید و بهبود استفاده از منابع داخلی، به‌دست گرفتن کنترل منابع خارجی)، تجربه شکست‌های کوچک و بزرگ در زمینه معدنکاری و خصوصی‌سازی و اقدام به اصلاح اشتباهات و در نهایت سرمایه‌گذاری و در پی آن سیاست‌گذاری‌های خارجی توانست در موقعیتی پیشرو در زمینه معدنکاری در دنیا قرار بگیرد.

همانطور که پیش از این نیز ذکر شد، مالکیت دولتی یک شرکت معدنی لزوماً اتفاق بدی نیست. در صورتی که ساختار و مدیریت شرکت معدنی دولتی، صحیح؛ ساختارها و چارچوب‌های قانونی دولت، منطقی و عادلانه؛ و میزان سرمایه‌ها و دارایی‌ها حرفه‌ای مدیریت شوند، موفقیت دست‌یافتنی خواهد بود. مدیریت یک شرکت معدنی دولتی نیز باید فارغ از تعارفات سیاسی به دست افراد باتجربه، سالم، حرفه‌ای، با انگیزه و آشنا به صنعت معدنکاری و شرایط خاص کشور سپرده شود تا یک شرکت معدنی دولتی به جای تبدیل به «روزنه نشست بودجه و منابع مالی»، تکیه‌گاه‌های ملی امن اقتصادی باشند. دولت‌ها نباید مکتشفین و معدنکاران را موتور درآمد دولت بدانند و از آنها برای پوشش کسری بودجه یا سایر خواسته‌های مالی، سرمایه‌ای و مهارتی استفاده کنند. در صورت ایجاد بستر مناسب جهت سرمایه‌گذاری مجدد در اکتشاف و توسعه معادن که منتج به حفظ ذخایر کنونی و تولید آینده خواهد شد، تقریباً تمامی انتظارات دولت از حوزه معدن در سطح معقول برآورده خواهد شد و این نیازمند درک صحیح و واقع‌بینانه سیاستمداران از ماهیت معدن است. این حوزه نه تنها یک کسب و کار طولانی مدت است، بلکه یک صنعت سرمایه‌ای ویژه و مزیت مطلق اقتصادی (خصوصاً در کشور عزیزمان ایران) با ریسک بالایی از شکست است. ریسک‌هایی که در برخی مراحل مثل اکتشاف ذاتی و تابع خصوصیات زمین‌شناسی منطقه است، در بعضی مراحل ریسک‌های فناورانه و تابع حال و هوای تکنولوژیکی کشور در استخراج و بهره‌برداری و استحصال است و گاهی مربوط به فضای تجاری و مالی. اگر مجموعه‌های معدنی توان مالی فعالیت چندساله بدون جریان مثبت مالی و درآمد نداشته باشند، قطعاً متحمل شکست خواهند شد. بنابراین دولت باید تمایز روشنی بین «دولت مالک» و «دولت ناظم» برای خود قایل شود و خطوط ارتباطی روشنی نیز در استفاده از جریانانات نقدی ملی وجود داشته باشد تا به جای اختیارداری خزانه کشور، جریان نقدی تعادل و مکفی به منظور حفظ عملکرد بلندمدت معدنکاران در اختیارشان قرار گیرد. اهداف استراتژیک بلندمدت، هماهنگ و روشنی توسط دولت تدوین شود نه اینکه با تغییرات سیاسی، تغییرات اساسی از ادغام متولی بخش معدن در سایر بخش‌های مرتبط و غیرمرتبط و تضعیف آن گرفته تا تغییرات ناگهانی در قوانین و مقررات به کشور تحمیل شود.