

Distr.
GENERAL

TD/B/CN.1/35
TD/B/CN.1/GE.2/3
13 February 1996
ARABIC
Original: ENGLISH

مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية



مجلس التجارة والتنمية
اللجنة الدائمة للسلع الأساسية
فريق الخبراء المخصص المعني بالمشاركة الحكومية
والخصخصة في قطاع المعادن
جنيف، ٢٦ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٥

تقرير فريق الخبراء المخصص المعني بالمشاركة الحكومية والخصخصة في قطاع المعادن

عن دورته المعقودة في قصر الأمم، جنيف،
من ٢٦ الى ٢٧ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٥

مقدمة

١- عقد فريق الخبراء المخصص المعني بالمشاركة الحكومية والخصخصة في قطاع المعادن دورته في قصر الأمم، جنيف، من ٢٦ إلى ٢٧ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٥. وحضرها ١٢ خبيراً من بلدان مختلفة^(١) بدعوة من الأمين العام للأونكتاد، وعدد من المتحدثين والمناقشين الآخرين المدعوين^(٢)، وممثلو الحكومات والمنظمات الحكومية الدولية والمنظمات غير الحكومية^(٣).

البيانات الافتتاحية

٢- رحّب الموظف المسؤول عن شعبة السلع الأساسية في الأونكتاد بالمشاركين، وبالإشارة إلى الحالة المالية الراهنة للأمم المتحدة، شكر الخبراء والمتحدثين والمناقشين على دعمهم السخي لعمل الفريق المخصص. وتناول الحالة في صناعة المعادن غير الوقودية، فقال إن المشاريع الخاصة كانت هي المسؤولة عن الجزء الكبير من الزيادة في طاقة الإنتاج العالمية في السنوات الأخيرة، وإن القطاع الخاص ما انفك ينمّي حصته في الإنتاج على حساب القطاع الحكومي. ومع ذلك، لا تزال هناك حالات كثيرة تشارك فيها الحكومة في هذه الصناعة. ويبدو أن بعض المؤسسات المعدنية التي تسيطر عليها الدولة غير راغبة في تحقيق عملية الخصخصة أو عاجزة عن ذلك. ومن شأن التنوع الكبير في الخبرة المتاحة في الفريق أن يساعد في النظر في المشاكل التي تعوق خصخصة صناعة المعادن غير الوقودية.

٣- وقال رئيس قسم تنمية الموارد بشعبة السلع الأساسية إن أمانة الأونكتاد حين قامت بتحليل مساهمة قطاع المعادن في عملية التنمية الاقتصادية، قد تبين أن تنظيم كفاءة إنتاج المعادن يشكلان واحداً من المجالات التي تنطوي على مشاكل، وأن التدخل السياسي في الإنتاج الذي تسيطر عليه الدولة أمر يتكرر ويؤدي في حالات كثيرة إلى تقليل الكفاءة. ومن جهة أخرى، يمكن أن تكون خصخصة هذه المؤسسات أمراً صعباً بسبب كبر حجمها ووجود ديون والتزامات بيئية. وفي حين أن اتباع نهج قائم على الخبرة أمر ضروري للتصدي لهذه وغيرها من القضايا التقنية التي تنطوي عليها الإدارة السليمة للموارد المعدنية، فإنه يلزم كذلك مراعاة السياق الأوسع والمتزايد التعقيد للتنمية المستدامة الذي تعمل فيه صناعة المعادن. وفي هذا الصدد، هناك دور كبير ومستمر ينبغي للحكومة القيام به على المستوى الوطني ومستوى المجتمعات المحلية على السواء لتأمين مساهمة الثروة المعدنية بشكل فعال ودائم في التنمية الاجتماعية - الاقتصادية، خاصة في البلدان النامية التي تعتمد على الموارد المعدنية وفي البلدان التي تمر بمرحلة انتقال إلى الاقتصاد السوقي. ويمكن للفريق المخصص أن يساعد على هذا النحو أيضاً في تحديد دور كل من الحكومة والقطاع الخاص في تنظيم استغلال الموارد المعدنية.

الفصل الأول

مقارنة الخبرات الوطنية في المشاركة الحكومية والخصخصة في سياق الإدارة الفعالة للموارد المعدنية غير الوقودية

(البند ٣ من جدول الأعمال)

٤- كان أمام فريق الخبراء لنظره في هذا البند من جدول الأعمال التقرير التالي الذي أعدته أمانة الأونكتاد: "المشاركة الحكومية والخصخصة في قطاع المعادن" (TD/B/CN.1/GE.2/2). وقدم الخبراء عروضاً مفصلة غطت بلداناً نامية مختلفة في أفريقيا، وأمريكا اللاتينية، ومنطقة آسيا - المحيط الهادئ، والبلدان التي تمر بمرحلة انتقال إلى الاقتصاد السوقي. وعن كل منطقة من هذه المناطق، أتاحت الأمانة مذكرة غير رسمية بالتطورات الأخيرة في قطاع المعادن. وقدمت عروض أيضاً من جانب المتحدثين المدعوين في جلسة تمهيدية عامة.

الجلسة التمهيدية

٥- السيد ماغنوس إريكسون من فريق المواد الخام (السويد) لاحظ أن التعدين الذي تسيطر عليه الدولة لا يزال أهم مما يعتقد عموماً. فالحصة من قيمة الإنتاج العالمي للمعادن غير الوقودية الذي تسيطر عليه الدول (باستثناء بلدان أوروبا الشرقية والصين) قد ازدادت من ١٦ في المائة في ١٩٧٥ إلى ذروة بلغت ٢١ في المائة في ١٩٨٤؛ ومنذ ذلك الحين، انخفضت مرة أخرى إلى ١٨ في المائة في ١٩٩٣. وكان الانخفاض أبداً مما كان يمكن توقعه أساساً بسبب التأخر في تنفيذ برامج الخصخصة وزيادة إنتاج بعض المؤسسات التي تسيطر عليها الدولة. وذكر أمثلة لشركات حكومية عديدة أفلحت في التكيف مع الأوضاع التي تغيرت وفي تحسين مركزها في السوق. وفي رأيه أن الملكية الرسمية ليست أهم عامل يحسم الأداء وإنما هو ممارسة السيطرة: فلا ينبغي للملاك، سواء الحكومة أو الأشخاص العاديون، التدخل في الإدارة اليومية للشركة، وإنما يجب أن تقتصر تدخلاتهم على الإجراءات الاستراتيجية. وتطرق كذلك إلى بعض الاتجاهات الحديثة في تصرف شركات التعدين التي تسيطر عليها الدولة. ويبدو أن هناك اتجاهاً نحو زيادة تدويل العمليات، إما من خلال الاستثمار في بلدان أخرى أو من خلال إقامة مشاريع مشتركة مع شركات أجنبية في البلد الأم. وهناك علامات أيضاً تشير إلى زيادة تنوع الشركات المملوكة للدولة فيما يتعلق بمجموعة المعادن التي تنتجها. وفيما يتعلق بآثار الخصخصة على هيكل الصناعة العالمي، فمن المحتمل أن تزداد درجة تركيز الصناعة في البلدان النامية لأن معظم الشركات المخصصة قد اشترتها كبرى شركات التعدين الدولية؛ أما في البلدان المتقدمة، فقد تم أساساً شراء الشركات المخصصة من جانب المستثمرين المؤسسين. وأخيراً، أفاد بأن الصناعة تمر بمرحلة انتقالية، وأن التغييرات داخل قسم الصناعة التابع للقطاع الخاص يمكن أن تكون أهم من التغييرات في الحصة النسبية للقطاعين الحكومي والخاص.

٦- السيد نوربير شميتر من شركة كينبوم المحدودة لتنمية الخدمات (ألمانيا) لاحظ أن برامج الخصخصة غالباً ما تشير إلى التزامات. ومع ذلك، فإن تنسيق الإجراءات على جميع مستويات الاقتصاد أمر لا بد منه للتوصل إلى نهج شامل للخصخصة. وعلى المستوى الكلي، ينبغي دعم الخصخصة باصلاحات اجتماعية -

سياسية وإجراءات يمكن أن تساعد مثلاً في الحفاظ على فرص العمل وخلقها وأن تشجع المنافسة لتحسين كفاءة الاقتصاد. ومثل هذه الإجراءات يمكن أن تكون ذات طابع طويل الأجل كإنشاء نظام للضمان الاجتماعي؛ أو متوسط الأجل كوضع برامج لإعادة التدريب أو تشجيع المبادرات الخاصة؛ أو يمكن أن تكون ذات طابع قصير الأجل كتقديم الدعم المباشر للعمال المتضررين. وعلى المستوى المتوسط، لا بد من إنشاء وتعزيز إطار مؤسسي ييسر تنفيذ برنامج الخصخصة. ومن المكونات الممكنة لهذا الإطار وكالات الخصخصة ورابطات الأعمال والغرف التجارية. وعلى المستوى الجزئي أو مستوى المشاريع، فإن النهج الشامل الذي يراعي جميع جوانب المشروع أمر ضروري. وينبغي لتحليل المشروع أن يشمل جوانب مثل الإنتاج، والتنظيم وتكنولوجيا المعلومات، والإدارة والموارد البشرية، والمحاسبة والتمويل، والتسويق والأعمال، وإدارة المواد والأعمال اللوجيستية، والاستراتيجية وتخطيط الأعمال. ومن الجوانب الهامة الواجب النظر فيها ما إذا كان ينبغي خصخصة المؤسسات برمتها أو "مفرقة" وبيعها كأجزاء منفصلة. وختاماً، أكد أن المعيار الرئيسي الواجب استخدامه لتقييم وسيلة خصخصة بعينها هو أثرها على المنافسة الدولية.

٧- السيد كلاوس هوشغريب من بنك باريسا (فرنسا) أفاد بأن من المرجح أن تنشأ صعوبات في جميع مراحل الخصخصة بدءاً من التخطيط الأولي إلى التنفيذ الأخير وأن العملية تحتاج إلى تفاني الحكومة المعنية في الأجل الطويل. ومن واقع خبرته، فإن أسس عمليات الخصخصة هي تلك التي لجأت فيها الحكومة إلى تنظيم حملة علاقات عامة لشرح أهداف الخصخصة لجميع الأطراف المعنية. وأفاد أيضاً بأن المناجم تقع في أغلب الأحيان في مناطق نائية تعتمد فيها جميع الهياكل الأساسية على عملية التعدين. وبما أن الموظفين في هذه الحالات يعتمدون على شركة التعدين لا للعمالة فحسب وإنما كذلك للخدمات الاجتماعية بكافة أنواعها، فإنهم يشعرون بعدم الاطمئنان للخصخصة وما يترتب عليها من آثار ضمنية على هذه الخدمات. ولذلك لا بد من البحث الجادّ لمسألة من الذي ينبغي له تناول الخدمات والأعمال المرتبطة بها. وينطوي برنامج الخصخصة على عدد كبير من الخبرات المتنوعة في مراحلها المختلفة. ويتمثل دور مصرف الاستثمار الذي يسدي المشورة للحكومة، في جانب منه، في تنسيق أشكال الخبرة هذه. ومع ذلك، وما لم يكن الجانب الحكومي منسقا تنسيقاً حسناً ومستعداً للعمل عن كثب مع مصرف الاستثمار، فإن النجاح قد لا يكون مؤمناً. أما فيما يتعلق بالعائد المتأتي من الخصخصة، فقد أكد أن المشتري المرتقب لا يقوم بشراء منجم فحسب، وإنما هو يستثمر في مشروع. ويمكن أن تكون هناك مبادلة بين سعر الشراء والالتزام بالاستثمار، ويكون من مصلحة الحكومات النظر عن كثب في الآثار الطويلة الأجل الناجمة عن المبادرات المختلفة في هذا الصدد.

٨- السيدة كاثلين أندرسون، مركز دراسات الموارد، معهد التعدين والبيئة، جامعة كوينز (كندا) أشارت إلى عدد من المشاكل والتحديات البيئية التي تنشأ عن عمليات التعدين والتي تستحق النظر فيها في سياق خصخصة شركات التعدين. أولاً، نظراً إلى محدودية الأموال لمعالجة البيئة، فإن الحاجة تدعو إلى إسناد الأولويات لمشاكل البيئة التي تواجه المجتمعات. وهذا قد يستدعي الاختيار بين إجراءات التصدي للمشاكل التي تعرض الصحة البشرية للخطر وتلك التي تستهدف التصدي للمشاكل التي تضر بالنظم البيئية، ولا بد من ملازمة جانب التيقظ من أن تؤدي عملية الخصخصة إلى تشويه تقييم هذه المشاكل. وثانياً، بذل جهد ضخم في تعيين وقياس درجة تدهور البيئة نتيجة لأنشطة التعدين السابقة. ومع ذلك، فإن تعيين المسؤولية عن "الخطايا السابقة" قد يكون أقل أهمية من تحديد مستوى المسؤولية الملائم الذي ينبغي لشركة التعدين أن تتحمله بصدد إجراءاتها المقبلة. وثالثاً، فإن المشاركة العامة، خاصة مشاركة المجتمعات المحلية، تمثل جزءاً ضرورياً وأساسياً من عملية اتخاذ القرارات المقبلة بشأن الخصخصة وما ترتبط به من إجراءات

معالجة البيئة. وأخيرا، وبقدر ما تسفر الخصخصة عن ضخ رأس مال، نقدي وبشري على السواء يمكن أن يوجه نحو زيادة كفاءة التعدين، فمن المرجح أن يتحقق تحسن في الأداء البيئي الشامل. ومن المهم مع ذلك الحصول على عوائد من المعادن كافية لبناء طاقة تنظيمية والحفاظ عليها. وأفضل النتائج البيئية هي تلك التي تتحقق بممارسات التعدين العامة الجيدة من جانب الشركات ومن جانب منظمي الحكومة المدربين تدريباً جيداً والممولين تمويلاً كافياً.

البلدان النامية في أمريكا اللاتينية

٩- السيد سرجيو هرنانديز، وكيل وزارة شؤون التعدين، وزارة المناجم، شيلي، تحدث بشأن بلده فقال إن مستقبل قطاع النحاس كان في الستينات والسبعينات يقرن بشكل متزايد بمستقبل البلد لأن النحاس كان يمثل حينذاك نحو ٨٠ في المائة من حصائل الصادرات؛ والشعور الذي نتج عن ذلك بأن على البلد أن يتحكم في تنمية موارده قد دفع الدولة إلى تولي أنشطة إنتاج النحاس. وسلكت الحكومة مسلك التحرير الاقتصادي في الثمانينات، ومنذ ذلك الحين كان العنصر الرئيسي لسياسة التنمية في قطاع التعدين هو تشجيع تنمية القطاع الخاص. وتمثل دور الحكومة في توفير مؤسسات ثابتة وإطار ثابت للسياسة العامة لصالح المبادرة الخاصة من أجل تحقيق أهداف من بينها توفير الظروف التي تبعث في المستثمرين الأجانب الثقة. ووضعت الحكومة في الآونة الأخيرة برنامجاً للعلم والتكنولوجيا لتدريب المهنيين الذين تحتاج إليهم قطاعات التعدين. وأكد على أهمية المسوحات الجيولوجية للتخطيط الاستراتيجي: حيث يقدر أن موارد النحاس في شيلي ستظل قائمة لمدة ٦٠ سنة أخرى على الأقل، ومن ثم يمكن استغلال هذا المورد دون تخوف من نضوبه الوشيك. وفي ظل هذه الظروف، يمكن لقطاع النحاس أن يكون أساساً للتنمية والتنوع خارج إطار أنشطة التعدين ودخل قطاع المعادن ذاته على السواء. وثمة أربعة عوامل رئيسية في سياسة الخصخصة الراهنة للحكومة هي: أولاً، لا ينبغي للحكومة أن تشرع في خصخصة شركة ما إلا إذا كان احتفاظها بحصتها في الشركة ينطوي على كلفة بديلة عالية؛ وثانياً، ينبغي للشركة المخصصة أن تكون قادرة على العمل في سوق تنافسية؛ وثالثاً، ينبغي بيع الشركة بسعر يتناسب مع قيمتها الاقتصادية الحقيقية، لا بقيمة تحدد ارتباطاً وذلك لتأمين مصداقية المشروع بين أفراد الشعب؛ ورابعاً، ينبغي تمكين العمال من حيازة نصيب في الشركة المخصصة. وقال إن الدولة احتفظت بالملكية الكاملة لشركة كوديلكو (CODELCO)، وهي أكبر شركة نحاس في العالم وذلك بسبب أهميتها الاستراتيجية للتنمية الاقتصادية للبلد. وبما أن شركة كوديلكو تدير عملياتها بفعالية وتحقق أرباحاً، فليس من المحتمل أن تولد خصخصتها فوائد إضافية للبلد. هذا علاوة على أن من مصلحة قطاع التعدين أن يوجه الاستثمارات لمشاريع جديدة بدلاً من شراء حصة في شركة كوديلكو. وجميع خدمات الدعم التي تملكها شركة كوديلكو مثل توليد الطاقة أو إنتاج معدات التعدين وإقامة أنشطة تعدين جديدة يجري عرضها على القطاع الخاص. وقد فتح قطاع التعدين في شيلي أمام المستثمرين الخاصين منذ عشر سنوات مما يفسر ارتفاع مستوى التنمية الذي بلغه القطاع.

١٠- السيد رفائيل توليدو، خبير استشاري لشركة مينيرو بيرو قال إن قطاع المعادن في بيرو قد خضع لنفوذ الدولة القوي في ١٩٦٩ عندما تم تأمين اثنتين من شركات التعدين الثلاث الكبرى وأصبحت أنشطة التعدين والتسويق والتجهيز وأنشطة أخرى عديدة في قطاع المعادن تحت رقابة الدولة. وبالنظر إلى المركز الاحتكاري الذي تحتله المؤسسات الحكومية، فإنها لم تستثمر في التكنولوجيات المتقدمة لخفض التكاليف مما جعلها تتكبد خسائر. وتفاقمت هذه الحالة بفعل الأزمة الاقتصادية والاجتماعية العامة في بيرو. وكان

الهدف الرئيسي من عملية الخصخصة التي بدأت في ١٩٩٢ هو جذب الاستثمارات من القادرين على إقامة المشاريع وتحسين التكنولوجيا ورفع طاقات التعدين. وفي المرحلة التحضيرية من عملية الخصخصة، يلزم إيجاد توازن بين مصلحة الدولة ومصلحة المشتريين المحتملين. ومن المهم تعيين خبراء ينتدبون على أساس تعاقدى لإسداء المشورة بشأن عملية الخصخصة. وتمثلت واحدة من المشاكل الصعبة في تحديد مستوى الدين الفعلي على كل شركة لأن هذا الدين قد تحملته الحكومة المركزية. ثم أن وجود إطار قانوني ثابت وشفاف أمر جوهري للمستثمرين، ومن المفيد أن يتولى مراقبو حسابات متخصصون حساب قيمة الشركة في السوق. وهناك خمسة عوامل رئيسية أسهمت في نجاح عملية الخصخصة في بيرو: أولاً، الدعم السياسي الواسع؛ ثانياً، قيام أشخاص ذوي خبرة بعملية الاستثمار؛ ثالثاً، الاتصال بأكبر عدد من المستثمرين لضمان المنافسة؛ رابعاً، تنظيم حملة إعلامية مكثفة شملت جميع جوانب عملية الخصخصة؛ وأخيراً، أتاح إطار قانوني المضي قدماً بالعملية بطريقة مرنة ودينامية. وفي المستقبل، سيقترن تدخل الدولة على توفير إطار قانوني شفاف وموثوق وثابت.

١١- السفير خورخيه ليما - باتينو من بوليفيا قال إن التغيير الهيكلي الذي طرأ على قطاع المعادن في بوليفيا قد بدأ في ١٩٨٥ نتيجة للخسائر التي تراكمت على الشركات الحكومية والتي زاد من حدتها انهيار أسعار القصدير في نفس العام. وكانت الأهداف الرئيسية من إعادة الهيكلة هي تطوير صناعة تعدين قادرة على المنافسة دولياً بأحدث التكنولوجيا وبكفاءة إدارية، وزيادة إنتاج المعادن والفلزات إلى مستويات يمكن أن تستفيد استفادة كاملة من إمكانيات التعدين في البلد. وفي ١٩٩٣، اختارت الحكومة رسملة الشركات المملوكة للدولة لا خصخصتها البسيطة. وأوضح أن الرسملة، مقارنة بالخصخصة البسيطة، تيسر الحصول على القيمة التجارية لا على القيمة الدفترية لمؤسسة ما. وإن الرسملة صفقة اجمالية. والمستثمر الخاص الذي يسعى إلى حيازة أنشطة صهر يقوم باستثمار كبير بمبلغ متفق عليه في النشاط المراد حيازته. ويحصل في المقابل على حقوق التعدين ويكتسب رقابة إدارة الأنشطة وأغلبية في مجلس إدارة الشركة الجديدة. ويحق للشركة التي تعاد هيكلتها و"رسملتها" بهذه الطريقة العمل فقط في قطاع الفلزات - المعادن وداخل حدود البلد فقط. والاحتكارات الخاصة المؤقتة مسموح بها لأنها تتيح فرصاً استثمارية أكثر فعالية وتعود من ثم بالنفع على الاقتصاد ككل. وأعيدت هيكلة ورسملة أنشطة مربحة وغير مربحة على السواء لأنه بات من الصعب على المؤسسات المملوكة للدولة الحصول على تمويل من أسواق رأس المال الدولية. وأخيراً، تم التخلي عن حصة الدولة المتبقية من أسهم رأس المال في الشركة المرسملة لصناديق معاشات وطنية والدخل الناتج عن رأس المال هذا يولد من ثم موارد إضافية للضمان الاجتماعي. وقد خصص لكل بالغ بوليفي حصة فردية في صناديق المعاشات.

١٢- السيد لويس مارتينز من جامعة ولاية كامبيناس، البرازيل قال إن استراتيجية تدخل الدولة بقوة في قطاع المعادن في البرازيل قد طرحت جانباً في الثمانينات في ضوء تصاعد الدين الخارجي على البلد. وتنفذ الخصخصة بنشاط منذ عام ١٩٩٠ والمشاركة الوحيدة الكبيرة المتبقية للحكومة الاتحادية في قطاع المعادن هي حصتها البالغة ٥١ في المائة في شركة فالي دو ريو دوسيه. والهدف من سياسة الخصخصة الراهنة للحكومة هو تحقيق إيرادات لخفض الدين الخارجي والدين العام الداخلي على السواء. وقال، من ناحية أخرى، إن سياسة الخصخصة يجب ألا يقتصر هدفها على تحقيق إيرادات وإنما يجب أن يتمثل في التركيز على أهداف طويلة الأجل كزيادة كفاءة القطاع الخاص وتحصيل الضرائب وخفض الإنفاق الحكومي في أعقاب الخصخصة. وبالإشارة إلى الخصخصة المخططة لشركة فالي دو ريو دوسيه، أوضح أن مجلساً

للخصخصة سيتولى تقييم أصول الشركة وخصومها لتحديد سعر أدنى للسهم قبل بدء عملية البيع عن طريق العطاء العام. وثمة عوامل ثلاثة رئيسية تؤيد ضرورة بيع شركة فالي دو ريو دوسيه كوحدة واحدة: أولاً، إن شركة فالي دو ريو دوسيه تتبعها عدة شركات مترابطة ولن يكون، فيما يرجح، عدد منها قادراً على المنافسة بمفرده؛ ثانياً، نظراً إلى أقلية ملكية القطاع الخاص في الوقت الحاضر وتفضيل حملة الأسهم لحيازة حصة في حالة بعض الشركات المنتسبة، يحتمل أن يكون سعر الأسهم منخفضاً نتيجة لذلك؛ وثالثاً، يمكن أن يؤدي تقسيم شركة فالي دو ريو دوسيه إلى الإضرار بحقوق صغار حملة الأسهم. وتنوي الحكومة تخصيص حوالي ١٠ - ١٥ في المائة من الأسهم لموظفي الشركة المخصصة وجذب أكبر عدد ممكن من المستثمرين المستقلين منعا لتكوين احتكارات القلة. ويمكن تبرير حفاظ الدولة على مشاركة دنيا لفترة زمنية محدودة على أساس الزيادة المتوقعة في أسعار بورصة الشركة بعد خصخصتها.

١٣- وختاماً، أوصى بالإجراءات والسياسات التالية لتشجيع ومواصلة الخصخصة في قطاع المعادن: أولاً، لا بد للحكومة أن توازن بين أهدافها المتمثلة في الحفاظ على المصلحة الوطنية في قطاع التعدين وتشجيع الاستثمار الأجنبي الخاص؛ ثانياً، ينبغي الاضطلاع بالخصخصة بطريقة شفافة؛ ثالثاً، لا بد من اعتماد قوانين وسياسات تجارية ملائمة للتعدين والاستثمار؛ وأخيراً، يمكن للمجتمع الدولي أن يساعد عن طريق توفير التمويل والخبرة على السواء.

١٤- وفي المناقشة التي أعقبت ذلك، قال السيد جون سترونغمان من البنك الدولي إن التجربة في أمريكا اللاتينية قد أثبتت أن '١' الخصخصة والرسكلة يمكن أن تحققاً فوائد كبيرة في شكل مدفوعات نقدية والتزامات بالاستثمار؛ '٢' أن هناك طرقاً عديدة للاضطلاع بهذه العملية، بما في ذلك المبيعات المباشرة، والمزايدات، ورسكلة وبيع الأسهم؛ و'٣' يؤكد نجاح الخصخصة في بيرو ضرورة اتخاذ الحكومة خطوات تمهيدية فيما يتعلق (أ) بتهيئة بيئة ملائمة بقواعد صريحة للمستثمرين من القطاع الخاص خاصة من حيث القوانين الحديثة والتنافسية للضرائب، والترخيص والتشريع البيئي، وسجل ملائم لمطالبات التعدين؛ و(ب) تحقيق العملية بطريقة منظمة ومرتبطة على نحو جيد من جانب أفراد ليسوا جزءاً من الشركة المقرر خصخصتها، يساعدهم مستشارون فنيون ممن يمكنهم تزويد الحكومة بتقييمات واقعية لقيمة المؤسسات أو الأصول التي يجري بيعها وتأمين عملية شفافة للمستثمرين. وقال إنه ربما من الأسهل خصخصة شركة '١' إذا لم تكن هي أهم أصل مفرد في البلد؛ '٢' إذا كان لدى البلد قطاع خاص يدير أعماله بشكل جيد؛ '٣' إذا لم يكن القطاع الخاص يملك أقلية في رأسمال الشركة.

١٥- وركزت المناقشة بعد ذلك على ما إذا كانت ملكية الدولة لشركة من الشركات تتمشى والإدارة الكفاءة. وأفيد بأن كفاءة الشركة تتوقف على القرارات الإدارية لا على شكل الملكية. ومع ذلك، فإن ملكية الدولة عامل مانع للإدارة الفعالة لأن المدراء المعيّنين تعيناً سياسياً لا يهتمون بالاهتمام الجاد ونادراً ما يكونون على استعداد للمخاطرة وهم لا يشعرون بمسؤولية استثمار رأس مالهم الخاص. كما أن تنظيم الأنشطة أمر يتسم بصعوبة أكبر والشركات الحكومية عرضة للفساد. ولأخلاقيات العمل والمعايير الأدبية للحكومة تأثير كبير على هذه القضية. وتؤثر بعض القرارات الإدارية لا على كفاءة الشركة في الأجل القصير فحسب وإنما كذلك على تنمية البلد في الأجل الطويل. ومن المشكوك فيه ما إذا كان ينبغي القيام بعملية الخصخصة في الفترات التي يكون فيها الاستثمار الخاص نشطاً على أي حال.

١٦- وتصدت المناقشة أيضاً لقضايا البيئة. وقال أحد المناقشين إن البلدان المتقدمة التي تشتري المواد الخام من البلدان النامية تسعى الآن إلى إرساء معايير بيئية محددة لإنتاج المواد الخام في البلدان النامية. وكثيراً ما تكون المؤسسات الحكومية في البلدان النامية عديمة الإمكانات المالية للقيام بالاستثمار اللازم لاستيفاء هذه المعايير. وتتساءل البلدان النامية أيضاً عما إذا كان المفروض أن تكون هذه المعايير صارمة صرامة المعايير القائمة في البلدان المتقدمة؛ وتنفيذها يمكن أن يمثل إغانة ضمنية لإنتاج المواد الخام في البلدان المتقدمة التي توجد فيها هذه المعايير بالفعل. وتمت الإشارة إلى أن بعض المسؤوليات البيئية يمكن أن يتخلل عنها في عملية الخصخصة.

البلدان النامية في منطقة آسيا - المحيط الهادئ

١٧- السيد أ. ج. جينفران، وزير أسبق، وزارة المناجم في الهند قال إن قطاع المعادن في الهند قد هيمنت عليه الدولة كجزء من سياسة متعمدة اتبعتها خلال فترة ما بعد الاستعمار وكانت مبادرات القطاع الخاص محدودة جداً في تلك الفترة. وكانت الحكومة المركزية مسؤولة مسؤولية تامة عن تنظيم وتنمية المناجم والمعادن. وكانت حكومات الولايات الإقليمية، بصفتها مالكة للمعادن بموجب دستور الهند، تمارس السلطة على المعادن الثانوية، ولكن المعادن الرئيسية كانت من مسؤولية الحكومة المركزية. وحتى عام ١٩٩٣ كانت سياسة قطاع المعادن تدار كجزء من سياسة صناعية أوسع. واستهدفت مبادرة سياسة المعادن الجديدة لعام ١٩٩٣ تشجيع زيادة استثمار القطاع الخاص المحلي والأجنبي على السواء. وشملت الأحكام الرئيسية إمكانية امتلاك المستثمرين المحليين مؤسسات معدنية جديدة بنسبة تصل إلى ١٠٠ في المائة (وأقل من ذلك للمستثمرين الأجانب)، وفترة أطول لعقود تأجير المناجم ولتراخيص التنقيب، مع بقاء قيود بخصوص المناطق تحت سلطة الحكومة التقديرية. واتخذت كذلك ترتيبات لخصخصة محدودة الدرجة للمؤسسات التي تسيطر عليها الدولة. وفي المرحلة الأولى، أتاح ذلك سحب استثمارات أجرتها الدولة بنسبة وصلت إلى ٤٩ في المائة من أسهم رأس المال، ولكن الشراء كان مقصوراً على المؤسسات المالية وخصصت نسبة ضئيلة من أسهم رأس المال للموظفين. وتجري كذلك إعادة تنظيم العمالة قبل سحب الاستثمار؛ ويتم التصدي للزائد من الأيدي العاملة من خلال مخططات التقاعد الطوعي. ومن أشكال الخصخصة الأخرى التي يتم تنفيذها إقامة مشاريع مشتركة بين شركات القطاعين العام والخاص. وعموماً، كان أداء كبرى المؤسسات الحكومية في قطاع المعادن جيداً حيث تم إنشاء هياكل أساسية هامة وأولي الاعتبار الواجب لقضايا البيئة وتم توفير طائفة كبيرة من الأفراد المدربين تدريباً تقنياً ممن يجري استيعابهم الآن في عملية الخصخصة. ومع ذلك، كان يمكن تعزيز هذا الأداء لو أن قدراً أكبر من السلطة فوّض إلى المؤسسات نفسها.

١٨- السيد شارل ليباني من شركة تنمية الموارد المعدنية بيتيواي المحدودة، قال بالإشارة إلى بابوا غينيا الجديدة إن سياسة الحكومة في الفترة التي تلت مباشرة انتهاء الاستعمار كان الهدف منها توليد الإيرادات، وهذا أمر تحقق من خلال مشاركة الدولة الدنيا في أسهم رأس المال في كبرى مشاريع التعدين والنقط (٣٠ في المائة في الأولى و٢٢.٥ في المائة في الثانية) التي كانت شركة تنمية الموارد المعدنية تستأثر بمعظمها. وأعيد التفاوض على اتفاق بوغانفيل الأصلي لتعدين النحاس بهذا الهدف ولكن دون أن تولى العناية الكافية لقضايا البيئة وملكية الأرض؛ وفيما يخص ملكية الأرض، أفاد بأن ما نسبته ٢ إلى ٣ في المائة فقط من الأرض كانت ملكاً للدولة وما تبقى فهو ملك للقبائل والأفراد العاديين والكيانات الأخرى في القطاع الخاص. وشرعت بابوا غينيا الجديدة في تنفيذ برنامج للتكيف الهيكلي وتوجيه السياسة الحكومية في قطاع التعدين نحو

الاضطلاع أساساً بدور تنظيمي. ويركز برنامج الخصخصة الراهن على إعادة تنظيم الهياكل المالية لشركة تنمية الموارد المعدنية ومن المخطط عرض بيع أسهمها في البداية بنسبة ٤٩ في المائة. وهذا من شأنه أن يتيح لشركة تنمية الموارد المعدنية رسملة قدر من أصولها للاستثمار في مشاريع التعدين والنفط المقبلة مع الاستمرار في منح عوائد لحملة الأسهم (بمن فيهم الدولة). أما الهدف الأطول أجلاً، فإنه يتمثل في نزع ملكية الدولة بالتدريج وبشكل منظم بما يتمشى وسياسة الحكومة المتمثلة في ملكية مواطني البلد الفعلية للاقتصاد.

١٩- وفي المناقشة التي تلت ذلك، قال السيد جيمس أوتو من مركز قانون وسياسة النفط والمعادن، جامعة داندني (المملكة المتحدة) إن الخبرات تختلف باختلاف بلدان المنطقة: فبابوا غينيا الجديدة تباع مصالح تملكها الدولة بنسبة الأقلية في مؤسسات المعادن، بينما لا تزال الدولة تهيمن إلى حد كبير على قطاع المعادن في الهند. والسؤال الذي يطرح يتعلق بمعرفة ما إذا كان المفروض في تدخل الدولة أن يكون تنظيمياً لتأكيد سيطرتها من خلال إصدار التراخيص وفرض الضرائب، وما إلى ذلك، أو قوامه المشاركة التي تقم من خلال المؤسسات الحكومية أو المشاركة في أسهم رأس المال. وأفاد بأن تشريع التعدين الجديد في المنطقة يستهدف الحد من السياسات الحمائية لإزالتها مع البحث عن الاستثمار من الداخل والخارج. وتقوم الحكومة حالياً بدور تنظيمي ودور المشاركة في آن واحد. وأعطى عدة أمثلة لبلدان في المنطقة تحتفظ بحق المشاركة في أسهم رأس مال شركات المعادن. وذكر أن من بين أسباب ذلك حاجة الحكومات إلى ممارسة الرقابة من خلال امتلاكها نصيباً في أسهم رأس المال في إطار نظام اتحادي لا يكون فيه للمقاطعات حقوق لفرض الضرائب أو في حالات تستوجب حماية حقوق السكان الأصليين. وأفاد، علاوة على ذلك، بأن المخاطر والمكافآت ترتبط كليهما بالمشاركة في أسهم رأس المال لأن الحكومات يمكن أن تخضع لدعاوى قانونية ترفعها الشركة ضدها.

أفريقيا

٢٠- السيد جوزيف فيري، أمين دائم، وزارة تنمية المناجم والمعادن تحدث عن زامبيا فقال إنه تم في فترة ما بعد الاستعمار تنفيذ سياسة التأمين بأمل أن تعود هذه السياسة بفوائد أكبر على المجتمع ككل. غير أن صناعة التعدين قد فشلت خلال تلك الفترة في جذب الاستثمارات في مشاريع التنقيب الجديدة أو في المناجم القائمة بسبب عدم ملائمة السياسات الضريبية والسياسات الأخرى. وتسييس الصناعة قد أسفر في النهاية عن انعدام الكفاءة وهبط مركز زامبيا في صناعة التعدين العالمية إلى حد كبير وصل بانتاجها إلى أقل من ٤٠٠ ٠٠٠ طن في التسعينات بعد أن كان بلغ ذروة ٧٠ ٠٠٠ طن في ١٩٧٧. وصناعة تعدين النحاس في زامبيا، كما يجري تشغيلها حالياً، ليست قابلة للاستمرار اقتصادياً. ولكن التعدين، حتى في ظل حالة هبوطه الراهن، يمثل أهم عامل مساهم في اقتصاد زامبيا من حيث الصادرات (تمثل ٩٠ في المائة)، والناج المحلي الإجمالي (٢٠ في المائة) والعمالة (١٥ في المائة من القطاع الرسمي). وبالنظر إلى أهمية النحاس للاقتصاد الزامبي، فإن الحاجة تدعو إلى إعادة السلامة الاقتصادية له من خلال زيادة الكفاءة والانتاجية. وهذا لا يمكن أن يتم إلا من خلال زيادة استثمار القطاع الخاص والإدارة السليمة والخاضعة للمحاسبة بما يتمشى وأخلاقيات ومثل الأعمال. وكانت هناك إرادة سياسية للقيام بذلك بعد تغير الحكومة في ١٩٩١، وتمثل سياسة الحكومة الراهنة في خصخصة صناعة النحاس بأمل الحصول على الاستثمار الرأسمالي الكبير اللازم لتنشيط الصناعة. ولتيسير عملية الخصخصة في قطاع التعدين، وضعت الحكومة تدابير جديدة في تشريع التعدين ونظام الضرائب وضمنتهما اعتبارات بيئية تتمشى والممارسات الدولية

الواسعة الانتشار. وختاماً، قال إن الحكومة تسلم بضرورة التعامل مع حملة الأسهم، بمن فيهم أولئك الذين قد يعترضون على الخصخصة، وهذا يشمل نقابات العمال ورجال السياسة. وتعتزم الحكومة تثقيف الرأي العام بشأن الفوائد التي يمكن أن تعود عليه من الخصخصة وقيمتها للمجتمع ككل.

٢١- السيد ميخائيل سولومون من مركز السياسات المتعلقة بالمعادن ، والطاقة، جنوب أفريقيا قارن خصخصة شركة "إيسكور" Iscor للحديد والصلب في ظل الحكومة السابقة بخصخصة شركة "الكسكور" Alexcor، وهي شركة لتعدين الماس تملكها الدولة، وتخطط الحكومة الراهنة لخصخصتها. وكانت خصخصة شركة إيسكور في ظل نظام الفصل العنصري قائمة فقط على اعتبارات تجارية وأسفرت عن نقل الملكية من الدولة إلى مستثمرين تابعين لمؤسسات البيض. وتحتاج الحكومة الراهنة إلى استخدام خصخصة شركة "الكسكور" كأداة للتنمية الاقتصادية المستدامة مع إيلاء اعتبار خاص لليد العاملة في المناجم والمجتمع المحلي والحفاظ في الوقت ذاته على الكفاءة الاقتصادية والانتاجية. وبما أن الموارد المعدنية وحاصلات الخصخصة تعتبر تراثاً وطنياً، فإن دور الاستثمار الأجنبي يجب أن يكون محدوداً مع التركيز على نقل التكنولوجيا. وهناك قاعدتان رئيسيتان ينبغي مراعاتهما أثناء عملية الخصخصة: أولاً، أن جاذبية مشاريع المعادن لا ينبغي أن يعرقلها فرض ترتيبات تعاقدية لا يستطيع المستثمرون المحتملون قبولها؛ وثانياً، لا ينبغي تمويل التنمية المستدامة من خلال ضرائب أو رسوم تتجاوز الضرائب العادية المفروضة على التعدين. وتشمل المبادئ التوجيهية للخصخصة إطاراً قوامه سياسة عامة متماسكة، وجذب الاستثمارات الجديدة، وشفافية العملية، ومشاركة المجتمع المتأثر مباشرة، بما في ذلك الفقراء والمتضررون. وأخيراً، ينبغي للدولة القيام بدور خاص يكفل تحقيق النشاط الاقتصادي المستدام من جراء عملية الخصخصة.

٢٢- السيد أ. مهزي من مجموعة المناجم التابعة للمؤسسة العامة لشما أفريقيا Omnium Nord Africain تحدث عن المغرب فقال إن الدولة نشطة في المجالات التي يعجز فيها المشروع الخاص عن مواجهة تحديات اقتصاد نام؛ وإن الخصخصة تتم متى أصبح القطاع الخاص ناضجاً بما فيه الكفاية ليحل محلها. ويستهدف أساساً قانون الخصخصة في المغرب دعم التحديث الاجتماعي والاقتصادي والحصول كذلك على إيرادات ضريبية إضافية. وتمثل الشراكة بين الدولة والقطاع الخاص مبدءاً توجيهياً للخصخصة. وأصبحت جميع المعادن غير الطاقة مفتوحة الآن للخصخصة مع استثناء وحيد هو الفوسفات الذي يظل احتكاراً للدولة في الوقت الحاضر. ومكتب البحوث والمشاركة في صناعة التعدين، وهو الهيئة الحكومية المسؤولة عن البحوث الجيولوجية وترويج وتنمية الترسبات المعدنية، يقوم بالفعل بتشغيل مشاريع تعدين بالشراكة مع المؤسسات الخاصة المحلية والأجنبية. وقد انتهى العمل من تقييم عمليات تعدين قابلة للخصخصة. ومن شروط المشروع الخاص الحفاظ على مستوى العمالة القائم لمدة خمس سنوات على الأقل والتركيز على البحث والتطوير. وتجري الآن دراسة مخططات لنقل الملكية كالنقل المباشر للمستثمرين الذي يمكن أن يشمل مكتب البحوث والمشاركة في صناعة التعدين، وبيع الأسهم من خلال بورصة الدار البيضاء.

٢٣- السيدة كامالا بولاي من أمانة الكومنولث، لندن استعرضت الحالة في ثلاثة من بلدان الجنوب الأفريقي هي بوتسوانا وزمبابوي وناميبيا. وأفادت بأن بوتسوانا ذات الاقتصاد الذي ينعم بالاستقرار، قد أفلحت في جذب الاستثمار الأجنبي في قطاع التعدين الذي يعتبر فيه تعدين الماس النشاط المهيمن. ويستأثر الماس بـ ٧٠ في المائة من حصائل النقد الأجنبي وهذا واحد من الأسباب الرئيسية لتدخل الحكومة في القطاع. وتملك الحكومة ما نسبته ٥٠ في المائة من قطاع الماس وهي تشارك في جميع القرارات الإدارية الرئيسية وفي

التسويق وليست هناك خطط عاجلة لتخفيف مشاركة الدولة في ظل الحكومة الراهنة. وفي زيمبابوي، كانت الدولة المشاركة الرئيسية في قطاع التعدين منذ الاستقلال في الثمانينات. وفي بعض الحالات، كما في حالة مناجم النحاس والقصدير، كانت هذه المشاركة محاولة لانقاذ الصناعات المعتلة. وكانت مشاركة الحكومة تتراوح بين 50-55 في المائة في بعض مناجم الذهب وكذلك بالنسبة للنحاس والزنك. وحدثت زيادة في الاستثمار الخاص في الأعوام الأخيرة واتخذت تدابير لجذب الاستثمار الأجنبي من خلال مبادرات مختلفة. والحالة في ناميبيا مماثلة للحالة في بوتسوانا مع قيام الدولة بالتفاوض على الملكية المشتركة لعمليات الماس مع شركة دي بيرز سعياً لتأمين العمالة المحلية والمشاركة المحلية في عملية صنع القرارات داخل قطاع هام كهذا.

٢٤- وفي المناقشة التي أعقبت ذلك، أشير إلى أن ليست هناك وسيلة أو تركيبة واحدة للملكية الحكومية/الخاصة تصلح لجميع البلدان. وعلاوة على ذلك، فإن توقيت الخصخصة مهم لتحقيق أقصى فائدة ممكنة للبلد. ومن الأفضل انفاق حصائل الخصخصة على التنمية الاقتصادية المقبلة بدلاً من دفع ثمن "خطايا الماضي". وسُلم بأهمية قضية مشاركة المجتمع مشاركة فعلية مستمرة، بما في ذلك الآليات الملائمة لها. ومن المهم كذلك للدولة أن تجد المبادلة الملائمة بين الإيرادات التي تحصل عليها من عوائد أسهم رأس المال المحتجز وبين الإيرادات التي تحصل عليها من الضرائب التي تفرض على المؤسسة المخصصة. وأخيراً، وبالإشارة إلى مرفق تمويل المعادن سيسمين SYSMIN، وهو شكل من أشكال التعاون بين دول أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادئ وبين الجماعة الاقتصادية الأوروبية بموجب اتفاق لومي، أعرب عن الرأي القائل بأن المرفق يعتزم توفير الدعم لقطاع المعادن في حال تكبد خسائر في الحصائل بسبب تقلب الأسعار وأنه لا ينبغي أن يستخدم لمساعدة المؤسسات الحكومية المعتلة أو التي تفتقر إلى الإدارة السليمة.

جلسة بشأن البلدان التي تمر بمرحلة انتقال إلى الاقتصاد السوقي

٢٥- السيد الكسندر أندرييف، اللجنة الحكومية المعنية بالملكية، من الاتحاد الروسي أبرز حجم عمليات الخصخصة الجارية حالياً في الاتحاد الروسي غير المسبوق - فقال إنه تمت خصخصة أكثر من ١٠٠ ٠٠٠ مؤسسة من جميع قطاعات الاقتصاد في غضون عامين. وأساساً بسبب ذلك، اعتمد نهج شامل لإزاء الخصخصة لا نهج يقوم على أساس كل حالة على حدة. وفي إطار برنامج الحكومة الخاص بشأن الخصخصة، لم تبق هناك سوى بضع مؤسسات في قطاع التعدين تملك فيها الحكومة الحصة الغالبة. ومن حق المؤسسة الخاصة إدارة شركات مملوكة للدولة مقابل قروض تقدم للحكومة. وفي بعض الحالات، تستبقي الدولة حصة غالبية ولكن الهدف النهائي للحكومة هو الانسحاب تماماً من الملكية. ولا تملك البيروقراطيات الحكومية لا الوقت الكافي ولا المصلحة المباشرة الكافية لإدارة هذه المؤسسات بفعالية. وتدعم الدولة عملية الخصخصة بأربع طرق هي: من خلال نقل جزء من الأصول للموظفين بأسعار رمزية؛ من خلال الاستثمار الذي يمول ببيع حصة الدولة من الأصول؛ بقبول تحمل تبعات اجتماعية (ولو أنه تبين أن هذه التبعات قضية بالغة التعقيد)؛ وبعرض الصفقة الأولية من الأصول بشروط ميسرة جداً تعطي حملة الأسهم إمكانية تنظيم إصدار ثان للأسهم ومن ثم زيادة الاستثمار في المؤسسة، وأخيراً، أكد ضرورة وجود استراتيجية متسقة لإدارة الاستثمار أثناء عملية الخصخصة.

٢٦- السيد بيوتر سيريزنسكي، وزارة الخصخصة، جمهورية بولندا شرح بعض الخصائص المميزة لعملية الخصخصة ضارباً المثل بواحدة من مؤسسات التعدين الوطنية الرائدة. أولاً، عرضت الأسهم بسعر مرتفع الى حد ما بالمعايير البولندية (في هذه الحالة ٨٠ دولاراً للسهم الواحد)؛ ثانياً، أُقرّ التزام بالاستثمار في المؤسسة (عند مستوى ٤٢ مليون دولاراً)؛ ثالثاً، تضمنت الخصخصة صفقة اجتماعية تشمل التزاماً بتوفير العمالة؛ وأخيراً، يتصدى العقد أيضاً لقضية التبعات البيئية. وفي رأي الحكومة أن عرض المؤسسة ككل للبيع يجعل من الأسهل الحصول على التزام باستثمار ما قدره ٤٢ مليون دولار وليس من المحتمل الحصول على مبلغ كهذا لو قسمت المؤسسة وعرضت للبيع في أجزاء منفصلة ولكن أصغر. وتشمل الخصخصة بيع الأصول والخصوم على السواء وأي خصم يبقى مع الدولة يعني خصخصة جزئية فقط؛ ومع ذلك، تتولى الدولة حالياً بعض الخصوم الطويلة الأجل. وإعداد عرض البيع هو النقطة الحاسمة في عملية الخصخصة. وتمارس بولندا حالياً أربعة أنواع من الخصخصة في قطاع المعادن مثل البيع من خلال البورصة الدولية، ومن خلال المشاريع المشتركة، ومن خلال كوبونات الخصخصة. وتفضل الحكومة الخصخصة من خلال عرض عام لرأس المال. وتحدث الخصخصة كذلك عندما تنشأ مؤسسة جديدة برأس مال خاص. وفي صناعة التعدين، أكثر الوسائل شيوعاً لإنشاء مؤسسات جديدة هي عرض العطاءات؛ ومن المخطط إقامة نظام للعطاء يتعلق بالتنقيب عن الذهب في نهاية عام ١٩٩٥.

٢٧- السيد جون هيوز، من شركة المحاماة لو بوف، لامب، غرين وماكريه ألقى الضوء على بعض جوانب عملية الخصخصة القائمة حالياً في كازاخستان على أساس "كل حالة على حدة" والتي تتيح القيام بالاستثمار الأجنبي المباشر وتشمل عدداً كبيراً من المؤسسات المعدنية الهامة كتلك القائمة بتعدين وتجهيز المعادن النفيسة وغيرها من المعادن غير الفلزية القيمة وبعض سبائك الحديد الهامة. والعاملان المتغيران الرئيسيان في العملية هما: '١' المبيعات المباشرة لأسهم رأس المال، وهي مماثلة أساساً لتلك التي تتم في ظل نظم خصخصة أخرى؛ و'٢' اتفاقات الإدارة التي يمنح بموجبها المستثمر الأجنبي توكيلاً رسمياً لمراقبة إدارة الشركة المستهدفة مع تمتعه بحق تقاسم الأرباح وبخيار شراء أسهم. ومنذ أوائل ١٩٩٥، تم تشجيع العامل الأخير المتغير الى حد كبير باعتباره "طريقاً سريعة" للخصخصة من أجل ضخ الاستثمار المطلوب بالحاح في قطاع المعادن الذي تدين فيه غالبية شركات التعدين بديون ضخمة لقاء امدادات الكهرباء والمواد الخام فضلاً عن أجور وضرائب غير مدفوعة. وتم تعيين ٣٤ مؤسسة معدنية لخصخصتها على أساس كل حالة على حدة خلال ١٩٩٤-١٩٩٥ ومن المعروف أن ثمانية اتفاقات هامة للإدارة قد منحت منذ كانون الثاني/يناير ١٩٩٥. وبالنظر الى تطور الحالة، بشكل متسارع أكد على ضرورة إبداء المستثمرين الأجانب العناية الواجبة فيما يتعلق بالإجراءات القانونية الكازاخستانية.

٢٨- وأفاد ممثل اللجنة الاقتصادية لأوروبا التابعة للأمم المتحدة بأن صناعة الفحم التي تشترك في جوانب عديدة مع صناعة المعادن غير الوقودية من حيث الاستكشاف والتعدين والتشريع تواجه صعوبات جمة في أوروبا في الوقت الحاضر وتخضع هي الأخرى للخصخصة. ومن المتوقع أن تحدث الخصخصة في صناعة الفحم خلال الأعوام الخمسة الى العشرة القادمة في بلدان أوروبا الوسطى وكومنولث الدول المستقلة، خاصة في تعدين الفحم المكشوف في الاتحاد الروسي، وكازاخستان، ورومانيا، وهنغاريا، وبولندا والجمهورية التشيكية. وجميع هذه البلدان ستلغي تدريجياً الاعانات قبل حلول عام ٢٠٠٠ وهي تقوم حالياً بإعداد عملية الخصخصة. واسترعى الانتباه الى برنامج عمل اللجنة الاقتصادية لأوروبا بشأن التصنيف الثلاثي الأبعاد للموارد المعدنية فقال إن هذا التصنيف يمكن أن يساعد البلدان التي تمر بمرحلة انتقال والبلدان الأخرى في

إعادة تقييم ترسباتها من الفحم والمعادن في ظل شروط السوق، ويمكن أن يساعد أيضاً المستثمرين لأن دراسة جدوى عملية استثمار كبير في مجال التعدين تشمل غالباً حسابات تتعلق بالاحتياطي المعدني.

٢٩- وأثناء المناقشة التي تلت ذلك، أفيد بأن عملية الخصخصة في البلدان التي تمر بمرحلة انتقال إلى الاقتصاد السوقي عملية بالغة التعقيد وليست بمنأى عن الجدل السياسي والاقتصادي. ويقوم الاتحاد الروسي في الوقت الحاضر بتنفيذ أكبر برنامج خصخصة جماعي على الإطلاق خضع فيه بالفعل نحو ٧٥ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي لتغير الملكية من الدولة إلى القطاع الخاص؛ وهناك ضغط شديد لاستكمال هذه العملية قبل انقضاء الولاية وزوال الإرادة السياسية.

جلسة ختامية

٣٠- السيد فيليب كروسون، اقتصادي أول في مؤسسة RTZ، المملكة المتحدة أشار إلى أن أي مشروع معدني يوفر امدادات للأسواق الدولية تحكمه أساساً قوى عالمية، بصرف النظر عن الجهة التي تملكه أو تديره. وفي ظل هذه الظروف، لا بد من الحفاظ على هياكل الكلفة التنافسية وإلا تكررت الخسائر. وينبغي إدارة جميع المناجم بنشاط وحزم لضمان استخراج أكبر قدر ممكن من الركاز بطريقة مستدامة على المدى الطويل. وصنع القرارات بسرعة ومرونة أمر أساسي. ولا بد من الاعتراف بالسياسات الفاشلة وعكس مسارها. وهذا أمر لم يكن سهلاً قط ولكنه كان شبه مستحيل في إطار بيروقراطي تحكمه الدولة. ومن المفارقات أن سياسات الاستكشاف والبيئة لكبرى شركات التعدين الدولية تعمل في حالات كثيرة لمصلحة البلدان المضيفة الآجلة بفعالية أكبر من السياسات التي تنفذها نظيراتها المملوكة للدولة. وتتبع كبرى الشركات الدولية بشكل متنام أفضل الممارسات المتاحة في جميع عملياتها للتعدين والتجهيز أياً كان موقعها وذلك أساساً لأنها أرخص وأكثر فعالية لاستيفاء أكثر المعايير صرامة من البداية. وتتطلب الضغوط المتواصلة على المنافسة الدولية من شركات التعدين مواكبة التغير الاقتصادي والتقني، والقيام في الوقت المناسب بإعادة الاستثمار في المصانع والمعدات الحديثة، وإجراء توسعات ووجود رواسب جديدة للركاز. ولذلك تحتاج الإدارات إلى ممارسة رقابة كافية على التدفق النقدي للمناجم. ولكن اضطرت المؤسسات المملوكة للدولة إلى تسليم كل ما تدفق إليها من الموارد النقدية للخزانات الوطنية والتنافس على الأموال الاستثمارية مع مجموعة من المشاريع الوطنية، بما في ذلك تنافسها من أجل الانفاق الجاري. وختاماً، تواجه شركات التعدين المملوكة للدولة، في حالات كثيرة، مجموعة من المهام والأهداف التي يعجز عنها خيال وقدرات حتى أنجح شركات القطاع الخاص. ويمكن للحكومات أن تمارس رقابة كافية على أية شركة محلية أو أجنبية من خلال الإطار القانوني والنظام الضريبي لا من خلال الملكية. وليس من الضروري أن تكون مشاريع التعدين مملوكة للقطاع الخاص بنسبة ١٠٠ في المائة، ولكن يحتاج عادة حملة الأسهم من الأفراد إلى حيازة ٥١ في المائة على الأقل من أسهم رأس المال لممارسة رقابة فعلية على جميع القرارات التنفيذية والتجارية. والمبدأ الرئيسي الواجب مراعاته هو أن تعمل البلدان والشركات على السواء على زيادة القيمة الاقتصادية للموارد المعدنية إلى أقصى حد لصالح الأجيال الراهنة والمقبلة.

٣١- وفي ملاحظاته الختامية، قال الرئيس إن من الصعب اختصار جميع الآراء والخيارات التي قدمت في الاجتماع في بيان قصير. إذ يمكن بذلك أن تغرب عن البال بعض التفاصيل الهامة وأن يتم التغاضي كلية عن بعض الآراء الهامة. ولم يشير أي من الخبراء إلى أن هناك صيغة واحدة للخصخصة، وإنما صرحوا فقط

بأن هناك نهجاً مختلفة تحقق أفضل النتائج أو تتوفر لها أفضل إمكانيات النجاح في الحالات المختلفة. وعليه، برزت في رأيه النقاط التالية من مناقشات وعروض فريق الخبراء:

(أ) للمشاركة الحكومية في قطاع المعادن تاريخ طويل وفي الوقت نفسه لبعض البلدان مستقبل مأمون. وحيثما يجري النظر في الخصخصة، يتمثل التحدي الرئيسي في تسوية العملية بطريقة فعالة اقتصادياً ومنصفة اجتماعياً. وفي هذا الصدد، لا يوجد طريق واحد للخصخصة.

(ب) أثبت فريق الخبراء، بالاستناد إلى الخبرات الفعلية، أن هناك أسباباً قاهرة وإن تكن مختلفة فيما يخص القرارات التي اتخذت أو التي جرى التفكير في اتخاذها. ففي إحدى الحالات، كانت المشاركة في أقلية أسهم رأس المال أنسب وإن كانت قد تقلل الفوائد المالية العاجلة التي تجنيها الدولة. وفي حالة أخرى، نقلت ملكية الدولة الكاملة حتى لا تتحول المبالغ الضخمة من رأس المال المطلوب لشراء أصول الدولة القائمة عن القطاع الخاص؛ وفي هذه الحالة، اتخذ القرار بتوجيه رأس المال المحدود المتاح لاكتشاف رواسب جديدة وإنشاء أصول جديدة. وفي حالة ثالثة، تجري "رسمة" أصول الدولة القائمة لتؤمن بنجاح أكبر للدولة وللمجتمع القيمة السوقية الكاملة لأصول الدولة بدلا من القيمة الدفترية لتلك الأصول.

(ج) بصرف النظر عن هيكل الملكية، تتسم شفافية أهداف المؤسسة بأهمية جوهرية، شأنها شأن كفاءة ونزاهة المدير أو المالك. وعلاوة على ذلك، وبغض النظر عما إذا كان الأمر يتعلق بالمسلك المتبع للخصخصة أو بمشاركة الدولة المستمرة، فإن استغلال الأصول المعدنية بنجاح يتوقف إلى حد كبير على وجود إطار تشريعي وإداري وتنظيمي سليم ونظم واضحة وتنفيذ فيما يخص اليد العاملة والشؤون القانونية والبيئية.

(د) لا ينبغي القيام بعملية الخصخصة لمجرد سد عجز قصير الأجل أو دفع ديون خارجية. ولا بد أن يكون الأساس المنطقي للخصخصة قائماً على اعتبارات طويلة الأجل تعود بالنفع على الأجيال الحالية والمقبلة؛ ويتسم هذا بأهمية خاصة بالنسبة للأصول غير المتجددة مثل الترسبات المعدنية.

(هـ) إن الخصخصة في قطاع المعادن عملية معقدة وطويلة. وينبغي النظر إليها في إطار الاقتصاد ككل وأن تشمل اعتبارات على المستويين الكلي والجزئي على السواء. وهي تتطلب التحلي بالتفاني والالتزام المستدام من جانب الدولة يدعمه ويكمّله المستشارون المهنيون من مختلف فروع وقطاعات الاقتصاد. وأفضل طريقة لتنفيذ العملية هي إجراؤها علناً وبمشاركة الجمهور. ولكن القرار النهائي بتنفيذ العملية والمسؤولية عنها يقعان على عاتق الحكومة.

(و) إن المجتمعات المحلية التي تعتمد أساساً أو كلية على الأنشطة المعدنية تعد من المعنيين بعملية الخصخصة وينبغي إشراكها فيها. ولا بد من إقامة آلية أو عملية لضمان استفادة المجتمعات المحلية من المورد المعدني وهذه الآلية يجب أن تشمل التخطيط لمستقبل تلك المجتمعات بعد نضوب المورد. وهذا يتسم بأهمية خاصة حين يسهم المورد مساهمة ثانوية فقط في خزانة الدولة ولكنه مع ذلك لبّ الاقتصاد الاقليمي.

(ز) سيختلف حتماً النظر الى التبعات البيئية من بلد الى بلد، رهناً بالأولويات الوطنية. وفي أية عملية للخصخصة، ينبغي التركيز على التوقعات بالنسبة للإدارة والمعايير البيئية الراهنة والمقبلة. ويمكن أن يكون تقييم الأضرار البيئية التي أحدثتها الممارسات السابقة مضيعة للوقت والموارد وتافه العائد أو لا طائل من ورائه.

(ح) حين تنفذ الخصخصة على نطاق الاقتصاد برمته وتشمل آفاقاً من المؤسسات من كل الأحجام الممكن تصورها، كما هو الشأن بالنسبة للاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقال، تختلف العملية حتماً عن الحالة التي تتم فيها خصخصة كيان بمفرده. ومع ذلك، يبقى دور المشورة المهنية لدعم عملية صنع القرار السياسي والتنفيذ الإداري قائماً.

(ط) إن القرارات التي تتعلق بدور الدولة وبالاختيارات التي تتم بشأن درجة وشكل الملكية هي في نهاية الأمر قرارات سياسية الطابع. وبسبب ذلك وحيث تترتب عليها نتائج اقتصادية واجتماعية فإن كل قرار يتعلق بالخصخصة أو بمشاركة الدولة يتعرض دائماً للانتقاد وتدور حوله مناقشة عامة. وينطبق ذلك بشكل خاص حين يكون الأصل المعدني المعني العماد الرئيسي للاقتصاد الوطني أو حين يكون هو النشاط الاقتصادي الرائد في مجال بعينه. والهدف السياسي واضح مع ذلك ألا وهو استغلال قاعدة المورد الطبيعي في الدولة والاستفادة منها بأقصى ما يمكن من الكفاءة الاقتصادية والمسؤولية الاجتماعية.

٣٢- واعتمد فريق الخبراء استنتاجات الرئيس الشفهية المذكورة أعلاه وأذن للرئيس بتقديمها الى اللجنة الدائمة للسلع الأساسية.

الفصل الثاني

المسائل التنظيمية

ألف - افتتاح الدورة

٣٣- افتتح دورة فريق الخبراء المخصص المعني بالمشاركة الحكومية والخصخصة في قطاع المعادن، في ٢٦ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٥، السيد جون كادي، الموظف المسؤول عن شعبة السلع الأساسية للأونكتاد.

باء - انتخاب أعضاء المكتب (البند ١ من جدول الأعمال)

٣٤- انتخب فريق الخبراء في جلسته العامة الأولى المعقودة في ٢٦ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٥ أعضاء المكتب التالية أسماؤهم للعمل في مكتبه:

الرئيس:

السيد بروس مكّين، مدير الشعبة الدولية، قطاع التعدين، وزارة الموارد الطبيعية بكندا

نائب الرئيس - المقرر:

السيد أرماندو د. ألفاريز، من البعثة الدائمة لجمهورية الأرجنتين.

جيم - إقرار جدول الأعمال وتنظيم العمل (البند ٢ من جدول الأعمال)

٣٥- في نفس الجلسة أقر فريق الخبراء جدول الأعمال المؤقت الوارد في الفرع الأول من الوثيقة TD/B/CN.1/GE.2/1. وعليه، كان جدول أعمال الدورة على النحو التالي:

١- انتخاب أعضاء المكتب

٢- إقرار جدول الأعمال وتنظيم العمل

٣- مقارنة الخبرات الوطنية في المشاركة الحكومية والخصخصة في سياق الإدارة الفعالة للموارد المعدنية غير الوقودية

٤- مسائل أخرى

٥- اعتماد تقرير فريق الخبراء المخصص الى اللجنة الدائمة للسلع الأساسية.

٣٦- وفي الجلسة العامة الأولى أيضاً، وافق فريق الخبراء على مواصلة مناقشة البند ٣ من جدول الأعمال في جلسات مغلقة.

٣٧- وفي جلسته العامة الثانية (الختامية) التي عقدت في ٢٧ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٥، أذن فريق الخبراء، بالنظر الى ضيق الوقت المتاح، للمقرر بتكملة التقرير النهائي حسب الاقتضاء.

الحواشي

(١) الاتحاد الروسي، بابوا غينيا الجديدة، البرازيل، بولندا، بوليفيا، بيرو، جنوب أفريقيا، زامبيا، شيلي، كازاخستان، المغرب والهند. انظر المرفق الأول للاطلاع على قائمة الخبراء.

(٢) انظر المرفق الثاني للاطلاع على قائمة المتحدثين والمناقشين.

(٣) للاطلاع على قائمة المشتركين، انظر الوثيقة TD/B/CN.1/GE.2/INF.1.

المرفق الأول

قائمة الخبراء

- Mr. Alexander P. ANDREEV, Chief, Industrial Department, State Committee on Property, Russian Federation
- Mr. Sergio HERNANDEZ, Under Secretary for Mining, Ministry of Mines, Chile
- Mr. J.I. HUHS, CIS Group Senior Partner, LeBoeuf, Lamb, Greene and Macrae, Kazakhstan
- Mr. I.G. JHINGRAN, Former Secretary, Ministry of Mines, India
- H.E. Mr. Jorge LEMA PATINO, Ambassador of Bolivia, Permanent Representative, Geneva
- Mr. Charles W. LEPANI, Managing Director, Mineral Resources Development Company Pty Ltd (MRDC), Papua New Guinea
- Mr. A. MAHZI, Strategy Director, ONA Mines Group, Morocco
- Mr. Luis MARTINS, Professor, Department of Mineral Resources Policy and Management, State University of Campinas, Brazil
- Mr. J.K. PHIRI, Permanent Secretary, Ministry of Mines and Mineral Development, Zambia
- Mr. Michael H. SOLOMON, Coordinator, Minerals Policy Division, Minerals and Energy Policy Centre, South Africa
- Mr. Piotr SYRYCZYNSKI, Team Manager, Environmental Unit, Department of Capital Privatization, Ministry of Privatization, Poland
- Mr. Rafael TOLEDO, member of the Special Committee and Consultant, Minero Peru, Peru

المرفق الثاني

قائمة المشاركين في الفريق

Ms. Kathleen ANDERSON, Director, Center for Resource Studies, Mining and Environment Institute, Queens University, Canada

Mr. Jacques ASTIER, Industrial Consultant, France

Ms. Kamala BHOOLOI, Special Adviser, Economic and Legal Advisory Services Division, Commonwealth Secretariat, United Kingdom

Mr. Olivier BOMSEL, Director, Center for Industrial Economics CERNA, France

Mr. Phillip CROWSON, Chief Economist, RTZ Corporation PLC, United Kingdom

Mr. Madani DIALLO, BHP Minerals, United Kingdom

Mr. Magnus ERICSSON, Raw Materials Group, Sweden

Mr. Claus HOCHGREBE, Advisory Department, PARIBAS, France

Mr. James OTTO, Centre for Petroleum and Mineral Law and Policy, University of Dundee, United Kingdom

Mr. Norbert SCHMITZ., Managing Director, Kienbaum Development Services GmbH, Germany

Mr. John STRONGMAN, Industry and Mining Division, World Bank, United States of America