

Distr.
GENERAL

E/C.7/1998/4
2 February 1998
ARABIC
ORIGINAL: ENGLISH

المجلس الاقتصادي والاجتماعي



لجنة الموارد الطبيعية

الدورة الرابعة

١٠ - ١٩ آذار/ مارس ١٩٩٨

البند ٧ من جدول الأعمال المؤقت*

القضايا المتصلة بالآثار الاجتماعية والاقتصادية الناشئة عن قطاع
التعدين، لا سيما في البلدان النامية والاقتصادات التي تمر
بمرحلة انتقالية

المشكلة الأساسية المتمثلة في تحسين قدرة البلدان
النامية والاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية على أن
تجني من طاقاتها في مجال إنتاج المعادن أقصى قدر
ممكن من المنافع الاقتصادية والاجتماعية

تقرير الأمين العام

موجز

ينظر هذا التقرير، الذي أُعد استجابة لقرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي ٣٠٦/١٩٩٦، في
الآليات الفعالة الكفيلة بتحسين قدرة البلدان النامية والبلدان التي يمر اقتصادها بمرحلة انتقالية على
أن تجني من إنتاج المعادن أقصى قدر ممكن من المنافع الاقتصادية والاجتماعية.

ويمر إنتاج المعادن حالياً بمرحلة تحول في البلدان التي تنتقل من اقتصاد التخطيط المركزي
إلى اقتصاد السوق الحرة وفي معظم بلدان العالم النامي. وخلال العقد الماضي، قام العديد من البلدان
النامية والبلدان التي يمر اقتصادها بمرحلة انتقالية بتحرير نظمها الاستثمارية في مجال التعدين
وتخصيص أصول قطاع المعادن التي كانت مملوكة للدولة سابقاً. ويترتب على إعادة تشكيل النظم
المالية والتنظيمية، تشجيعاً للاستثمار الأجنبي وما يرتبط بذلك من تدفق رؤوس الأموال والتكنولوجيا
والمهارات الخاصة بالتعدين، تحول العلاقات التقليدية بين شركات التعدين والمجتمعات المحلية

E/C.7/1998/1

*

والحكومة في العديد من البلدان النامية. واقتضى ذلك التحول إعادة تقييم أكثر نُهُج السياسات فعالية لجني المنافع الاقتصادية والاجتماعية المتزايدة لإنتاج المعادن.

وينظر هذا التقرير في الآليات الفعالة الكفيلة بتحسين قدرة البلدان النامية والبلدان التي تمر بمرحلة انتقالية على أن تجني من إنتاج المعادن أقصى قدر ممكن من المنافع الاقتصادية والاجتماعية. وتعرّف الاقتصادات القائمة على التعدين بأنها الاقتصادات التي تولد ما لا يقل عن ١٠ في المائة من ناتجها المحلي الإجمالي من قطاع التعدين وما لا يقل عن ٤٠ في المائة من حاصلات النقد الأجنبي من صادرات المعادن، وهي تشمل ما يزيد على ربع مجموع البلدان النامية والبلدان التي يمر اقتصادها بمرحلة انتقالية. وفي بلدان عديدة أخرى، يحتل إنتاج المعادن أيضا موقعا مركزيا في السياسات العامة المتعلقة بتعزيز التنمية الاقتصادية المحلية والإقليمية والوطنية.

المحتويات

<u>الصفحة</u>	<u>الفقرات</u>	
		أولا -
٤	٩- ١	تقييم إمكانية زيادة المنافع الاقتصادية والاجتماعية في الاقتصادات القائمة على التعدين
٤	٥- ٣	ألف - الموارد المعدنية وتنميتها
		باء - التحديات والفرص التي تنطوي عليها الاقتصادات القائمة على التعدين
٦	٩- ٦	ثانيا - تحسين القدرات من أجل جني المنافع الاقتصادية المتزايدة من إنتاج المعادن
٧	١٠-٢٨	ألف - أهداف السياسة العامة
٨	١٢	باء - الروابط المالية
٨	١٣-١٥	جيم - الحوافز المالية لتسهيل تطوير القدرات المحلية وأفضل ممارسات الشركات
٩	١٦	دال - إدارة إيرادات الإنتاج المعدني
١٠	١٧-١٨	هـ - صناديق التثبيت في قطاع التعدين
١٠	١٩-٢٣	واو - التدابير المؤسسية الرامية إلى أفضل إيرادات التعدين
١٢	٢٤	زاي - الإيجارات وسندات كفالة الأداء
١٣	٢٥-٢٨	ثالثا - تحسين القدرة على اغتنام مزيد من الفوائد الاجتماعية من إنتاج المعادن
١٤	٢٩-٤١	ألف - زيادة الفرص الاجتماعية عن طريق التنوع
١٥	٣٠-٣١	باء - بدائل التنوع
١٥	٣٢	جيم - النهج التشاركية لإزاء الاستثمار الاجتماعي
١٦	٣٣-٣٦	دال - حقوق السكان الأصليين وتقاسم الإيرادات
١٧	٣٧-٣٨	هـ - تعزيز المؤسسات المدنية
٢٠	٣٩-٤١	رابعا - توصيات من أجل تنمية القدرات
٢١	٤٢	

أولا - تقييم إمكانية زيادة المنافع الاقتصادية والاجتماعية في الاقتصادات القائمة على التعدين

١ - يرتبط مستقبل التنمية الاقتصادية والاجتماعية في البلدان النامية والبلدان التي تمر بمرحلة انتقالية التي يقوم اقتصادها على التعدين ارتباطا وثيقا بالقدرة على استحداث آليات مبتكرة تتيح جني أوسع قدر ممكن من منافع إنتاج المعادن واستبقاء هذه المنافع واستخدامها. وستظل آليات الجني والتوزيع الفعالين لإيرادات المعادن أمرا أساسيا بالنسبة إلى الأهداف الإنمائية للاقتصادات النامية والاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية. ولكن لا بد من توافر جانب إبداعي لدى تصميم تلك الآليات وتنفيذها لتسهيل الاستثمار، وتهيئة فرص اقتصادية جديدة من تطوير قطاع المعادن، والحصول على منافع ممتدة الأثر تتجاوز تدفق الإيرادات وحده. وهكذا توفر الاستثمارات الجديدة المتصلة بقطاع المعادن، بالإضافة إلى توليد الإيرادات، فرصة لتسخير الإمكانيات التكنولوجية والإدارية والمؤسسية للشركات المستثمرة في الداخل من أجل بناء قدرة محلية.

٢ - وتواجه الاقتصادات النامية والاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية تحديات عديدة متشابهة تكمن في تحسين قدرتها على جني أقصى ما يمكن من المنافع الاقتصادية والاجتماعية في مجال إنتاج المعادن، مثل ضرورة تنويع الروابط بين إنتاج المعادن والاقتصادات المحلية، ووضع آليات تكفل توزيعا أكثر عدلا لإيرادات قطاع المعادن بين الحكومات الوطنية والإقليمية والمحلية، وزيادة مشاركة الجمهور في القرارات المتعلقة بتنمية الموارد المعدنية، والتصرف في حدود الموارد العامة القليلة المخصصة للاستثمار الاجتماعي. على أن هناك عددا من الفوارق الهامة بين البلدان التي يمر اقتصادها بمرحلة انتقالية والبلدان النامية، وهي فوارق ستؤثر في إمكانية تطبيق نهج محددة تتعلق بسياسة بناء القدرات. وتشمل هذه الفوارق الهياكل الأساسية، وتوافر العاملين، وتمتع الوكالات الحكومية بالمعارف التقنية، واختلاف الأولويات الخاصة بمشاريع الاستثمار الاجتماعي، والحجم النسبي لأوجه التفاوت في الدخل بين السكان عموما، والموقف الشعبي من الاستثمارات الأجنبية ومدى تقبلها، ومعدل تطبيق سياسات التحرير الاقتصادي ونطاقها ومدى نجاحها.

ألف - الموارد المعدنية وتنميتها

٣ - تنظر السياسة العامة، عادة، إلى قطاع الموارد الطبيعية، ولا سيما إنتاج المعادن، على أنه "محرك النمو" لتنمية الاقتصادات المحلية والإقليمية والوطنية. وتقوم هذه النظرة الشائعة على نموذج لقاعدة الموارد الطبيعية، هو نموذج القاعدة التصديرية^(١)، الذي يؤكد أن الاقتصادات الغنية بالموارد الطبيعية تستطيع تحقيق الاستقرار والنمو الاقتصادي عن طريق تصدير منتجاتها الأولية تلبية للطلب الخارجي. وبتصدير المواد الخام إلى الاقتصادات الأخرى، والسعي الحثيث إلى زيادة وفورات الحجم الكبير، وإقامة روابط إقليمية قوية، سينشئ الاستثمار في قطاع الموارد الطبيعية رابطة سببية تراكمية تفضي إلى نمو الاقتصاد واستقراره وتنوعه. وسيترتب على استراتيجية التصنيع هذه القائمة على الموارد الطبيعية "أثر

انتشاري" نتيجة تطوير الروابط المناسبة بين قطاع الموارد الطبيعية والاقتصاد المحلي. وتشمل مجموعة الروابط الممكنة مايلي:

- (أ) الروابط المسبقة مع الجهات التي تساهم برؤوس الأموال في القطاع؛
- (ب) الروابط اللاحقة مع الجهات التي تشتري الإنتاج من القطاع؛
- (ج) روابط الطلب النهائي مع الشركات التي تقدم السلع الاستهلاكية إلى العاملين في قطاع الموارد الطبيعية؛
- (د) الروابط المالية، عن طريق فرض الضرائب والعوائد وبيع الموارد^(٣).

٤ - إلا أن عملية التنوع الاقتصادي والنمو المستدام القائمة على تصدير الموارد الطبيعية لم تحقق الغاية المنشودة بالنسبة لكثير من الاقتصادات القائمة على الموارد الطبيعية. وفي حالات عديدة، قد لا يهيئ تطوير قاعدة الموارد الطبيعية الشروط اللازمة لتحقيق الاستقرار والتنوع الاقتصادي المرتقبين، أو زيادة الفرص الاجتماعية^(٣). وعلى هذا النحو، يمكن وصف العديد من الاقتصادات القائمة على التعدين بالخصائص التالية:

- (أ) فترات توسع النشاط وانكماشه (دورات الازدهار والتأزم)؛
- (ب) قلة فرص العمل خارج قطاع المعادن^(٤)؛
- (ج) أنماط التنمية التابعة أو "المنعزلة"^(٥)؛
- (د) التفاوت الشديد في توزيع الدخل؛
- (هـ) نقص التخطيط المالي لاستبدال الأصول؛
- (و) انخفاض معدل استبقاء الإيرادات؛
- (ز) قصور الاستثمار في القدرات المؤسسية والاجتماعية.

٥ - وخلافا للآمال التي أثارها نموذج القاعدة التصديرية، لوحظ ثبات قصور أداء الاقتصادات القائمة على التعدين بالقياس إلى الاقتصادات الأخرى. وبلغ قصور الأداء هذا مبلغا جعل بعض المعلقين يقول إن

وفرة الموارد الطبيعية هي أقرب إلى اللعنة منها إلى النعمة (غلب، ١٩٨٨؛ نانكان، ١٩٧٩؛ أوتي، ١٩٩٣). ولذلك يتعين على نهج السياسات الضعالة الرامية إلى جني أقصى قدر ممكن من المنافع الاقتصادية والاجتماعية من إنتاج المعادن أن تنعم النظر في أسباب قصور الأداء هذا وأن تضع الآليات الكفيلة بجني المنافع وتقليل تكاليف الاعتماد على الموارد الطبيعية إلى أدنى حد.

باء - التحديات والفرص التي تنطوي عليها الاقتصادات القائمة على التعدين

٦ - إن العقبة الرئيسية أمام تحقيق النمو الاقتصادي المطرد والاستقرار في الاقتصادات القائمة على استخراج الموارد غير المتجددة لا تكمن في استنفاد الموارد الطبيعية وإنما في تقلب الإيرادات الآتية من تنمية الموارد المعدنية^(٦). ومن شأن هذا التقلب الذي تتميز به إيرادات قطاع المعادن أن ينشئ طائفة من الآثار السلبية غير المباشرة بالنسبة إلى الاقتصادات المحلية والإقليمية والوطنية القائمة على تنمية قطاع المعادن^(٧). ومن هذه الآثار، مثلاً، صعوبة التنبؤ بالإيرادات المقبلة لقطاع المعادن، وتراجع القدرة التنافسية للسلع التجارية غير المعدنية (وهو ما يعرف باسم "الداء الهولندي")^(٨)، وتزايد الإيرادات الحكومية وتناقصها بصورة دورية الأمر الذي يتطلب إدارة متأنية كيلا تؤدي إلى تضخم ظاهرة الازدهار والتأزم (أوتي، ١٩٩٣).

٧ - وقد تتسم إدارة توزيع الإيرادات التي تجنيها الحكومة من الموارد الطبيعية بأهمية كبيرة في إحداث النمو الاقتصادي المطرد وتحقيق أقصى قدر ممكن من المنافع الاجتماعية. وكثيراً ما تودع إيرادات الموارد مباشرة في الخزينة العامة للدولة، بحيث تغدو هذه الإيرادات جزءاً من تدفقات الإيرادات التي توزعها الدولة على مختلف الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية. ويمكن أن يشير هذا الأمر مشكلة لأن الإيرادات الآتية من الموارد غير المتجددة هي إيرادات غير متواترة، بخلاف الكثير من الإيرادات الأخرى، ولأنها تشجع الاعتماد عليها في كثير من الأحيان، وتسبب التضخم، وتشوه الاقتصاد (بول وآخرون، ١٩٩٢). وتقتضي التشوهات الاقتصادية التي يسببها تدفق إيرادات قطاع المعادن أن تخصص الدولة الموارد الشحيحة لإصلاح الأضرار التي تلحق بالقطاعات الأخرى. وتحد عملية إدارة الأزمات هذه من الكفاءة الاقتصادية لقطاع المعادن وتعوق الاستثمار في بناء القدرات. وقد أظهرت التحليلات أن التشوهات الاقتصادية التي تسببها إيرادات قطاع المعادن هي العقبة الرئيسية أمام التنمية المستدامة في الاقتصادات القائمة على قطاع المعادن الصلدة (أوتي، ١٩٩٣).

٨ - ومما يزيد من حدة التشوه الاقتصادي أن عمليات التعدين الحديثة، كالمعاملات التي تستحدث حالياً في إطار إعادة هيكلة صناعة المعادن في الاقتصادات النامية والاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية، تتسم غالباً بارتفاع نسبة رأس المال إلى العمل، وضعف روابط الإنتاج المحلي، وضخامة التدفقات المالية الخارجية. ونتيجة لذلك، يغلب أن تكون الرابطة الأقوى بين قطاع التعدين والاقتصاد المحلي والوطني هي الرابطة المالية، وليس الرابطة الخلفية أو الأمامية أو رابطة الطلب النهائي التي تلاحظ في القطاعات الاقتصادية الأخرى (انظر الفقرة ٣ أعلاه). ولما كانت الرابطة المالية رابطة أساسية فإن إنشاء مؤسسات

(كصناديق التثبيت) وآليات (كالسياسة الضريبية، واللوائح المتعلقة بإدارة الصناديق الاستثمارية) كفيلة بكبح التشوهات القصيرة الأجل لتقلب أسعار المعادن وتحقيق أقصى قدر ممكن من المكاسب الطويلة الأجل من إيرادات المعادن يغدو هدفا أساسيا من أهداف السياسة العامة (لويس، ١٩٨٢؛ أوتي، ١٩٩٣).

٩ - ويجب أن يكون وضع آليات لاحتواء التشوهات الاقتصادية التي تسببها إيرادات المعادن هدفا رئيسيا للجهود المبذولة من أجل زيادة قدرة الاقتصادات النامية والاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية على جني أقصى قدر ممكن من المنافع الإنمائية من إنتاج المعادن. وبالإضافة إلى التحديات الاقتصادية والاجتماعية المصاحبة أعلاه، يرجح مع توسع النشاط التعدين إلى مجالات جديدة في الاقتصادات النامية والاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية أن يزداد شأن الآليات الخاصة بمعالجة الآثار الثقافية والاجتماعية المترتبة على التعدين، وإتاحة فرص إيجابية للتدريب واكتساب المهارات والاستثمار الاجتماعي، وزيادة وتنويع فرص مشاركة الجمهور في اتخاذ القرارات في مشاريع التعدين الرئيسية.

ثانيا - تحسين القدرات من أجل جني المنافع الاقتصادية المتزايدة من إنتاج المعادن

١٠ - قام العديد من البلدان على مدى السنوات العشر إلى السنوات الخمس عشرة الماضية باعتماد تشريع يشجع الاستثمار الأجنبي في قطاع المعادن^(٩) وذلك استجابة للأزمة المالية التي تواجهها الدولة وبدافع من الشروط التي أرفقت بالقروض الإنمائية الدولية ومتطلبات برامج التكيف الهيكلي. فالأسعار المتدنية للمعادن في أوائل الثمانينيات وركود الطلب على هذه المعادن جعل شركات التعدين المملوكة للحكومة تواجه صعوبة متزايدة في تمويل إحداث التغييرات الإدارية والتقنية الضرورية لخفض النفقات والبقاء قادرة على المنافسة. وحدد العديد من البلدان جذب رأس المال الدولي في مجال التعدين وتعزيز المشاريع التي توجهها السوق الداخلية من خلال إنشاء نظام قانوني يوفر الطمأنينة للمستثمرين بوصف ذلك وسيلة للتغلب على تلك القيود المالية. ورغم أن العديد من المناطق في البلدان النامية لم تكن مغلقة في السابق قانونا في وجه الاستثمار الأجنبي، غالبا ما كانت المخاطر السياسية والاقتصادية المرتبطة بالاستثمار في هذه المناطق تعد عالية بما يكفي لثني الاستثمار الحذر. ومثال ذلك أن القلق إزاء الاضطراب السياسي، وإمكانية نزع الملكية أو حدوث تغييرات مفاجئة في السياسات الضريبية أو القوانين المتعلقة بإعادة الأرباح إلى الوطن قد حالت دون حدوث الاستثمار الأجنبي على نطاق واسع (وارهرست وبريدج، ١٩٩٧).

١١ - وطيلة الفترة الممتدة من ١٠ إلى ١٥ سنة الماضية، شرع العديد من البلدان في إصدار تشريعات ترمي إلى تحسين مناخ الاستثمار، لا سيما تشجيع الاهتمام الأجنبي بالموارد المعدنية. فمنذ ١٩٨٩، على سبيل المثال، قام ما يزيد على ٧٥ بلدا بتحرير نظمهم الاستثمارية في مجال التعدين (ميرن، ١٩٩٦ أ). وتباین الطريقة التي نُفِذت بها عملية التحرير هذه تباينا كبيرا من بلد إلى آخر، لكن جميع الحالات تقريبا تدل على تراجع مدروس عن السياسات السابقة للتدخل الحكومي في إنتاج المعادن. فعلى سبيل المثال، تحول العنصر المكون للاستثمارات التي تدخل في صناعة التعدين في بوليفيا بشكل كبير من القطاع

العام إلى القطاع الخاص منذ عام ١٩٨٥. ويعكس ذلك الاتجاه الآثار المشتركة لخفض موارد الدولة المتاحة للاستثمار في أنشطة التعدين والسياسة المستدامة لتشجيع مصادر الاستثمار الخاصة في الصناعة الإنتاجية بدلا من مصادر الدولة. وتتجلى تلك السياسة أوضح ما تكون في قرار حكومة بوليفيا الخروج من قطاع التعدين والمعادن من خلال رسملة مصهر فينتو ونقل التحكم في تشغيل أصول التعدين لشركة بوليفيا للتعدين إلى القطاع الخاص^(١٠).

ألف - أهداف السياسة العامة

١٢ - تعكس عملية تحرير قطاع الموارد الطبيعية وخصخصته في البلدان النامية والاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية إعادة تقييم أساسية لدور الدولة في تنمية الموارد الطبيعية، وغالبا ما ترتبط بالانتقال من نموذج للتنمية يقوم على إحلال الواردات إلى نموذج قائم على تعزيز الصادرات^(١١). وبدلا من أن تقوم الدولة بدور المالك والمشغل والمنظم للإنتاج المعدني، خفض الدور المباشر للدولة وحول إلى دور الميسر للإنتاج الخاص للمعادن. ورغم أن الموارد المعدنية تظل في معظم الحالات ملكا للدولة يضطلع القطاع الخاص بشكل متزايد بتطوير تلك الموارد في شكل أصول إنتاجية. وتهدف الدولة إلى ضمان المنافع الاجتماعية من استخراج المعادن لا من خلال مراقبة وسائل الإنتاج ولكن من خلال آليات التنظيم وفرض الضرائب. ويتمثل أحد الأهداف الرئيسية من وراء تدخل السياسة في مجال بناء القدرات في الاقتصادات المعدنية في تشجيع الاستثمار المعدني الجديد وإقامة الآليات المؤسسية لجني المنافع وتقليل تكاليف الاعتماد على الموارد الطبيعية. وتحول تلك المؤسسات الإيرادات من استخراج موارد غير متجددة إلى - رأس مال - موارد متجددة يمكن تخصيصه لتحقيق أهداف النمو والتنمية.

باء - الروابط المالية

١٣ - تعد الإيرادات الضريبية من بين الآليات الرئيسية التي تجني البلدان بواسطتها المنافع الاقتصادية من الإنتاج المعدني. وتوجد تحت تصرف الحكومات مجموعة متنوعة من السياسات الضريبية، تتراوح بين القنوات العادية لضريبة الشركات وضريبة الدخل وريع معادن محددة. والاستثمار المباشر الأجنبي في قطاع المعادن يتأثر بنطاق النظام الضريبي ومرونته في الاقتصادات النامية والاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية. ولذلك، فإن وضع هيكل لنظام ضريبي مرن بما فيه الكفاية لجذب الاستثمار الأجنبي مع بقائه قويا بقدر يكفي لضمان مزيد من إيرادات الموارد للدولة يظل تحديا رئيسيا تواجهه الاقتصادات النامية.

١٤ - وتمثل مجموعة الإصلاحات الليبرالية الجديدة التي اعتمدت في الاقتصادات النامية والاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية نهج سياسة عامة من أجل زيادة الإيرادات الضريبية من التعدين وتجهيز المعادن، من خلال فرض الضرائب على القطاع المعدني مباشرة ومن خلال رفع مستوى النشاط الاقتصادي كنتيجة للتنمية المعدنية على السواء. والهدف هو تحديد معدلات الضريبة في مستوى يشجع الاستثمار حتى ترتفع الإيرادات الآتية من المعادن للحكومة نتيجة ارتفاع نشاط الاستثمار والتعدين^(١٢). وعلى سبيل المثال، يتجنب

التشريع الجديد الخاص بالتعدين الذي سنته غرينلاند الإفادة من العائدات بالكامل ويحد من تدخل الحكومة في مجال جمع الإيرادات في قطاع المعادن ويفرض الضرائب على الشركات فقط (بول وآخرون، ١٩٩٢). ورغم أن تلك السياسة تحد من العائدات التي يمكن أن تحصل عليها الدولة في المدى القصير، فإنها قد تزيد من جذب رأس المال الأجنبي إلى الاستثمار في موارد غرينلاند الطبيعية في المدى الطويل من خلال خفض مخاطر الاستثمار. وقد أعادت بيرو بالمثل هيكله قانونها الضريبي بهدف رفع الإيرادات من الإنتاج المعدني من خلال تسريع الاستثمار الأجنبي في القطاع المعدني.

١٥ - وعلى غرار بيرو، تعد إعادة تشكيل الأطر التنظيمية في الاقتصادات النامية والاقتصادات الأخرى التي تمر بمرحلة انتقالية مؤشرا على قيام البلدان المحررة للتجارة بالتنافس على رأس المال الأجنبي المستثمر في مجال التعدين، إذ يسعى كل بلد إلى خلق نظام ضريبي تنافسي، وسياسات جذابة في مجال الاستثمار، ونظاما شفافا وسريعا لتجهيز الرخص (اندروز، ١٩٩٢). وبدأ كبار المحللين في مجال التعدين في التساؤل عما إذا كانت المزايدة التنافسية بين البلدان على مبلغ محدد من الأموال القابلة للاستثمار قد خفضت معدلات الضريبة إلى ما دون المستويات المطلوبة لاستدامة التعدين في فرادى البلدان على المدى الطويل، رغم أن الصناعة المعدنية ترحب بهذه المزايدات بصفة عامة. ومن الجدير ملاحظة أن وزير التعدين والنفط في بابوا غينيا الجديدة أعلن مؤخرا عن مبادرات جديدة في مجال السياسة العامة زادت مدفوعات العوائد إلى ملاك الأراضي وذلك في محاولة من أجل استعادة العلاقات المتساوقة بين ملاك الأراضي والمنتجين في مجال المعادن وخلق الظروف الاجتماعية والسياسية المؤدية إلى استثمار طويل المدى (Mining Journal، ١٩٩٦ و ١٩٩٧).

جيم - الحوافز المالية لتسهيل تطوير القدرات المحلية وأفضل ممارسات الشركات

١٦ - من الواضح أن العديد من البلدان النامية بصدد تشكيل قانونها الضريبي من أجل تشجيع الاستثمار الأجنبي في القطاع المعدني. على أن الأمر الأقل وضوحا ما إذا كانت قد تحققت الإمكانيات الكاملة للحوافز الضريبية في تشجيع استراتيجيات الشركات على تحقيق أداء أفضل الممارسات. وعلى سبيل المثال، فإن من شأن تمكين الشركات من جعل مصروفاتها في مجال ابتكار تكنولوجيات الإنتاج النظيفة وتطبيقها قابلة للاقتطاع من الضرائب أن يسرع باعتماد عمليات أنظف كجزء من الاستثمار المباشر الأجنبي. وبالمثل، فإن السماح للشركات بخضم الأموال المخصصة لإغلاق المواقع وإصلاحها من الضرائب قد يسهل من اتخاذ مبادرات للتنظيف في مواقع المناجم، بينما يمكن توفير المنافع الضريبية للاستثمار في المعالجة الثانوية (أي الفرعية) لركاز المعادن. وعلى سبيل المثال، سمحت غرينلاند منذ عام ١٩٩٠ بتخفيض الدخل الخاضع للضريبة بنسبة ١٠ في المائة سنويا من الاستثمار في مجال المعالجة الثانوية (بول وآخرون، ١٩٩٢). وهناك أيضا مجال كبير لاتباع سياسة ضريبية ابتكارية تمكن الشركات من إنفاق مصروفات اجتماعية على المناطق المجاورة للمناجم بدل إنفاقها في الضرائب (كوني، ١٩٩٥).

دال - إدارة إيرادات الإنتاج المعدني

١٧ - تؤكد طبيعة إيرادات الإنتاج المعدني الضخمة وغير المتكررة والشديدة التقلب الحاجة إلى سياسات حصيفة وآليات نشطة للاستثمار وتخصيص الربح غير المتوقع في مشاريع كافية لتعويض الأصول المستنزفة للمعادن الثمينة. وأظهرت تجربة عدة بلدان أن تخصيص الربح غير المتوقع غالباً ما يخضع للضغط السياسي الداخلي ويمكن إدارته على نحو أكثر حصافة بكثير. وهناك ميل إلى استخدام الإيرادات غير المتوقعة في زيادة الاستهلاك (من خلال خفض الضرائب) بدلاً من الاستثمار في الإنتاج والرعاية الاجتماعية. وعلى سبيل المثال استُخدمت الزيادة في الإيرادات التي حصلت عليها بوليفيا من ارتفاع أسعار النفط في ١٩٧٣-١٩٧٤ و ١٩٧٩، في خفض الضرائب وكان من أثر ذلك رفع الديون الأجنبية إلى درجة توقفت فيها القروض الأجنبية في ١٩٨٠ (أوتي، ١٩٩٣).

١٨ - واستخدمت فنزويلا والسعودية احتياطات الموارد من أجل تطوير الهياكل الأساسية الاقتصادية في محاولة لتنويع الاقتصاد القومي والحد من الاعتماد على الموارد الطبيعية. ورغم أن أهداف البلدين على المدى القصير (مثل خلق فرص العمل في تطوير الهياكل الأساسية) قد تحققت بنجاح، يجب قياس النجاح الطويل الأجل لهذه السياسات التي ترعاها الدولة في مجال التنويع بالمقارنة مع الأهمية المستمرة التي تكتسبها صادرات الموارد الطبيعية في اقتصادات هذين البلدين. وخلافاً لازدهار الاستهلاك في بوليفيا وللإستثمارات في الهياكل الأساسية في فنزويلا والسعودية، اعتمدت شيلي نهجاً في السياسة العامة إزاء التعامل مع الربح تدل على عملية لاستخلاص الدروس من تجربة الاقتصادات الأخرى القائمة على المعادن. فبناءً على حث صندوق النقد الدولي، أنشأت شيلي صندوق تثبيت في المجال المعدني في ١٩٨٥ من أجل ضمان المنافع المعدنية مع حماية سائر الاقتصاد من حقن الإيرادات المعدنية أو سحبها بسرعة، واستخدمت ذلك الصندوق بنجاح من أجل دفع الدين قبل تاريخ الاستحقاق (أوتي، ١٩٩٣؛ بول وآخرون، ١٩٩٢).

هاء - صناديق التثبيت في قطاع التعدين

١٩ - تفصل صناديق التثبيت في قطاع التعدين بين إيرادات التعدين ومصادر الإيرادات الأخرى للحكومة، وتقوم مقام عازل داخلي لتخفيف أثر تقلبات الإيرادات في هذا القطاع المتقلب على النفقات العامة وأسعار الصرف. ويجمع الصندوق الاحتياطات في السنوات التي تتجاوز فيها أسعار السوق السعر المرجعي المتوقع. وفي حالة شيلي، يجرأ فرق السعر بين الأسعار المرجعية وأسعار السوق على ثلاث مراحل تتطلب أن تدفع للصندوق نسبة مئوية من الفرق تزداد تدريجياً. ويرتبط نجاح الصندوق برسم سياسة ضريبية معدنية سليمة منظمة هيكلياً على نحو يمكنها من تحقيق إيرادات غير متوقعة دون إعاقة الاستثمار الطويل الأجل في قطاع التعدين. وقد استأثر صندوق النحاس في عام ١٩٨٨، بربع الاحتياطات الرسمية لشيلي البالغة ٢ مليون دولار وبحلول عام ١٩٨٩ ارتفع رصيد الصندوق إلى ١,٧ بليون دولار (أوتي ١٩٩٣).

٢٠ - وتمثل الصناديق الاستثمارية الدائمة نهجا يرمي إلى استخدام الإيرادات القصيرة الأجل الكبيرة الحجم المتأتية من استغلال مورد غير متجدد في تخفيض الديون والضرائب، وتحسين الخدمات الاجتماعية وخلق فرص تجارية قصيرة الأجل خارج قطاع التعدين. وقد أخذت الحكومات الاتحادية وحكومات الولايات في الاقتصادات النامية والاقتصادات المتقدمة بنظام الصناديق الاستثمارية الدائمة ذات رأس المال المستمد من عائدات مورد طبيعي، وهي تحصل عادة على نسبة تتراوح بين ١ و ٣٠ في المائة من الإيرادات المستمدة من تنمية موارد غير متجددة. ولولاية البرتا، في كندا، على سبيل المثال، صندوق إنمائي يستثمر عائدات الموارد كقروض يقدمها إلى مقاطعات أخرى أو كرأس مال في المشاريع الإنمائية، أو في مشاريع لبناء القدرات المحلية مثل الري، أو مرافق الترفيه والرعاية الصحية، أو صناديق الزمالات الدراسية (بريتس وروبنسون). وتتميز الصناديق الاستثمارية الدائمة عن الحسابات التي تديرها الولاية، وتشتمل على نحو نموذجي على المميزات التالية (بول وآخرون، ١٩٩٢):

- (أ) رأس مال الصندوق محمي من تحمل المصروفات الحكومية؛
- (ب) مصدر رأس المال متميز، بمعنى أنه غير مستمد من تحويلات من الصندوق العام؛
- (ج) يبقى رأس المال في رعاية أمين لفائدة غير المستفيدين وتقوم الولاية بدور الوصي؛
- (د) يرمي الصندوق إلى تحقيق هدف خاص أو أداء مهمة ما غير المهام التي يشملها الإنفاق الحكومي العام؛
- (هـ) قد يكون للدخل المحقق من استثمارات الصندوق هدفا محددا أيضا.

٢١ - ويزداد رأس مال الصندوق الاستثماري عن طريق الإيداعات والدخل الاستثماري وبذلك يحتفظ برأس المال الأصلي، ويتسنى استخدام الإيرادات في تمويل ميزانية الحكومة أو في المبادرات الإنمائية. وهكذا يحول الصندوق الاستثماري الدخل غير المتكرر الآتي من استغلال مورد غير متجدد إلى مورد متجدد، كما يمكن أن تحل إيرادات الصندوق محل تدفق الدخل من المورد الطبيعي بعد استنفاد المورد (بول وآخرون، ١٩٩٢).

٢٢ - وبابوا غينيا الجديدة التي شهدت خلال العقد الأخير تزايد الاستثمار والإنتاج في مشاريع النحاس والذهب اكتسبت خبرة في استخدام صناديق التثبيت في قطاع التعدين بنجاح واستخدم البلد أولا هذه الصناديق لتخفيف أثر تقلبات الإيرادات المتأتية من منجم نحاس بانغون العالمي المستوى والواقع في بوغينفيل على الاقتصاد. وفي أوائل السبعينات، كانت الإيرادات من منجم نحاس بوغينفيل تودع في الصندوق، ومع هبوط أسعار النحاس وإيراداته في منتصف السبعينات، قام الصندوق بدور كبير في الإنفاق العام. واستخدم البلد الصندوق أيضا بنجاح في مواجهة حالة الارتباك الاقتصادي عندما أغلق

منجم بوغينفيل فجأة في عام ١٩٨٩ بعد أن استولت عليه القوات الانفصالية. فقد كان منجم بوغينفيل يوفر ثلث الناتج القومي الإجمالي لبابوا غينيا الجديدة، واستخدم الصندوق للتعويض عن الفقد المفاجئ للإيرادات، وأتاح وسيلة تتفادى بها الحكومة التقلبات الحادة في الإيرادات في الوقت الذي كانت تتفاوض فيها بشأن قروض خارجية. ومكّن استخدام دخل الصندوق ورأس ماله من تغطية الفترة الممتدة من تاريخ وقف الإنتاج في منجم بوغينفيل في عام ١٩٨٩ إلى عام ١٩٩٢ حينما أدى التوسيع بمناجم أخرى (أوك تيدي ونيسيم) إلى تدفق الإيرادات (أوتي ١٩٩٢).

٢٣ - وباختصار، يمكن أن تؤدي الصناديق الاستثمارية الدائمة عدة مهام في زيادة قدرة البلدان على استغلال الفوائد الاقتصادية الناجمة عن تنمية قطاع التعدين إلى أقصى حد (بول وآخرون ١٩٩٢)، وذلك عن طريق ما يلي:

- (أ) ادخار إيرادات موارد كانت بدون ذلك ستستهلك؛
- (ب) تمديد فوائد إيرادات الموارد لتستفيد منها عدة أجيال أو إدامتها؛
- (ج) توفير مصدر إضافي لإيرادات الميزانية؛
- (د) استخدامها للتأثير في الاقتصاد لتحقيق أهداف حكومية مثل التنويع والتثبيت؛
- (هـ) توفير مصدر إضافي أو بديل لرأس المال الاستثماري؛
- (و) توسيع نطاق الآثار غير المتوقعة ومنع حدوث انحرافات في الاقتصاد.

واو - التدابير المؤسسية الرامية إلى فصل إيرادات التعدين

٢٤ - بالإضافة إلى إنشاء صناديق استثمارية تفصل إيرادات التعدين عن الأشكال الأخرى للإيرادات الحكومية وإنفاقها، هناك عدة تدابير مؤسسية أخرى ترمي إلى فصل الثروة المعدنية عن العملية السياسية برهنت على نجاحها في الحد من أثر ازدهار الإيرادات في زعزعة الاستقرار. فقد منحت شيلي، على سبيل المثال، مزيداً من الاستقلال للمصرف المركزي سعياً إلى تقليل الرقابة السياسية على عرض النقود وعلى الدين الخارجي. وتسعى بلدان أخرى إلى توفير الحماية الدستورية لإيرادات التعدين. ويوضح بول وآخرون (١٩٩٢)، على سبيل المثال، أهمية الحماية الدستورية في نجاح صندوق ألاسكا الدائم الذي أنشئ في عام ١٩٧٦، والذي يحصل على ٢٥ في المائة من معظم إيرادات الموارد غير المتجددة وتقدر قيمته بنحو ١٢ بليون دولار. وعلى الرغم من أن للمشروع حرية التصرف في الدخل الاستثماري، تشترط ألاسكا إجراء استفتاء على نطاق الولاية لتعديل دستور الولاية وذلك قبل إمكانية التصرف في أموال الصندوق

الدائم. وهذا الفصل بين إيرادات التعدين والعملية السياسية يعتبر على جانب كبير من الأهمية لمنع الحكومة وجماعات المصالح من استخدام الصندوق لغير الأغراض التي خُصص لها.

زاي - الإيجارات وسندات كفالة الأداء

٢٥ - نظرا لأن النجاح في تنمية الرواسب المعدنية تتطلب عادة كميات كبيرة من رأس المال والمهارة والخبرة الفنية، فإن تنمية الموارد المعدنية، ولا سيما عندما تكون المناجم ملكا للحكومة، غالبا ما تكون عن طريق الإيجار. ويمثل عقد الإيجار صكا قانونيا ينتقل بموجبه حق تنمية راسب إلى طرف آخر، ويلزم المستأجر والمؤجر بتقاسم فوائد هذه التنمية. وإذا استخدم الإيجار بفعالية يمكن أن يكون آلية هامة للتسخير الخلاق للفوائد الاقتصادية والاجتماعية لإنتاج التعدين ولبناء القدرات التقنية والإدارية.

٢٦ - ويعطي عقد الإيجار للمؤجر مجموعة من الحقوق يمكن استخدامها لجني فوائد اقتصادية واجتماعية من الموارد المعدنية. وبموجب معظم عقود الإيجار، يتحمل المستأجر تكاليف التنقيب والتنمية والإنتاج، في حين يتفاوض الطرفان على الفوائد المخصصة للمؤجر. ويتضح من تحليل أداء عمليات الإيجار في قطاع التعدين بالنسبة للبتروول والغاز في الولايات المتحدة الأمريكية أن هناك ثلاثة عناصر محورية في عقد الإيجار تيسر على المؤجر جني طائفة متنوعة من الفوائد الاقتصادية والاجتماعية:

(أ) الحق في علاوة - وهو المبلغ الذي يدفعه الطرف القائم بعملية التنمية لمالك الراسب المعدني للحصول على عقد الإيجار. وتستدعي الرواسب المؤكدة علاوة أعلى من الرواسب غير المؤكدة؛

(ب) الحق في تأخير الإيجارات - وهو المبلغ الذي يدفعه الطرف القائم بعملية التنمية لمالك الراسب إذا قرر الأول تأخير بدء العمليات. وعندما لا يكون هناك إنتاج، فإن تأخير الإيجارات يمكن أن يكون الحق الأكثر قيمة لمالك الراسب المعدني؛

(ج) الحق في الربح - وهو الجزء الكسري من المعادن الذي يدفعه الطرف القائم بعملية التنمية لمالك الراسب المعدني كنصيب من أرباح التنمية المعدنية. ويمكن أن يعتبر هذا الحق نصيب المالك من فوائد مشروع مشترك يوفر فيها المالك الأرض ويوفر المستفيد من العقد رأس المال والمهارة.

٢٧ - لذلك تتيح عملية الإيجار فرصة لمالك المعادن لإنشاء الآليات الملائمة لجني الفوائد الاقتصادية والاجتماعية من مشاريع تعدين معينة. ووفقا لاتفاق الإيجار بين الطرف القائم بتنمية الموارد ورابطة سكان شمال غربي ألاسكا الأصليين فيما يتعلق بمنجم الزنك ريد دوغ في ألاسكا، على سبيل المثال، منحت الرابطة علاوة قدرها ١,٥ مليون دولار عند التوقيع، ومليون دولار في شكل تأخير إيجارات عن كل سنة حتى بداية الإنتاج وربع سنوي بنسبة ٤,٥ في المائة من العائد الصافي لصهر المعادن على أن ترتفع هذه النسبة إلى ٥٠ في المائة خلال ٢٥ سنة بعد أن يسترد الطرف القائم بالتنمية تكاليف رأس المال. وفي

البلدان التي لها خبرة في إيجار المنجم، مثل الولايات المتحدة وكندا وأستراليا، هناك اتجاه إلى أن تكون عقود الإيجار مثقلة، منذ البداية، بالشروط والأحكام نظرا لأن فرصة التدخل تكون محدودة أكثر في المراحل اللاحقة لعقد الإيجار. ونظرا لأنه لا سبيل إلى أن يعرف، في وقت إبرام عقد الإيجار، ما إذا كان الإيجار سيستمر في كل مراحل الإنتاج وحتى الإغلاق أم لا، هنالك حاجة أيضا إلى أن تكون هناك فترة إعادة نظر يمكن أن تعدل خلالها شروط العقد وأحكامه ويتم فيها التفاوض مجددا بشأنها خلال تنفيذ المشروع.

٢٨ - ويمكن وضع ضمانات أداء توفر الحوافز للاستثمار المستمر في الهياكل الأساسية والبرامج المحلية من أجل بناء القدرة الاجتماعية خلال فترة حياة المنجم. وتمول ضمانات الأداء تلك عن طريق استخدام سندات الأداء التي يمكن أن تنظم إما في شكل سندات خاصة بمنجم معين أو صندوق يمكن استخدامه لقضايا اجتماعية أوسع ربما لا يكون للعديد منها سوى علاقة غير مباشرة بالتعدين. وتستخدم عدة بلدان حاليا إصدار السندات كأداة أساسية لضمان استصلاح السطح وترميمه، ويمكن تكييف هذه الآلية لتشمل آثارا اجتماعية علاوة على الآثار البيئية. ويمكن لسندات الأداء الاجتماعي على غرار السندات البيئية، إذا تمت هيكلتها وإدارتها على نحو ملائم، أن تعزز قدرة المؤسسات الموجودة مما يتيح للشركات الأجنبية والمحلية انتهاز أفضل الممارسات البيئية والاجتماعية ومواصلتها فيما يتعلق بعمليات التعدين منذ بداية التنقيب ومرورا بمرحلة التنمية والإنتاج وحتى إغلاق المنجم.

ثالثا - تحسين القدرة على اغتنام مزيد من الفوائد الاجتماعية من إنتاج المعادن

٢٩ - تدل إعادة تشكيل نظم الاستثمار في التعدين على تحول في التفكير بشأن أنجع طريقة تزيد بها حكومات البلدان النامية والاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية تعزيز القدرات الاجتماعية والتقنية والإدارية. ويمكن أن يوصف ذلك التحول بأنه انتقال من استراتيجيات التدخل التي محورها الدولة صوب تيسير المشاريع الخاصة وآليات السوق لإتاحة رأس المال والتكنولوجيا والمهارات، وبناء القدرة الاجتماعية والتقنية والمؤسسية. ويسود في الوقت الحاضر اعتراف بأن الاستثمار الأجنبي المباشر يستحق اهتماما خاصا بوصفه وسيلة محتملة لتنمية القدرة التقنية والإدارية، ونشر نهج أفضل الممارسات، وحفز الاستثمار الاجتماعي. وشهد الاستثمار الأجنبي المباشر في قطاعات هامة من قبيل التعدين زيادة هائلة في السنوات العشر الأخيرة^(١٦)، ليس هذا فحسب، بل أدى التنافس بين البلدان على اجتلاب الاستثمار إلى تدني القدرة النسبية للحكومات على وضع الأحكام والشروط التعاقدية لتوفير الفوائد الاجتماعية من إنتاج المعادن. وهكذا فإن النهج المبتكرة لتحسين قدرة الاقتصادات النامية والاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية على جعل إنتاج المعادن يحقق أقصى قدر من الفوائد الاجتماعية تستتبع إقامة شراكات جديدة بين الصناعة والسكان المحليين والحكومة والوكالات الإنمائية المتعددة الأطراف.

ألف - زيادة الفرص الاجتماعية عن طريق التنوع

٣٠ - وشجع كثير من الحكومات المحلية والإقليمية التنوع كوسيلة للحد من تأثير الاقتصادات القائمة على المعادن بحالات الانخفاض الدوري في أسعار المعادن. ويتمثل الهدف في زيادة قدرة الاقتصاد القائم على المعادن على اجتياز تقلبات الأسعار بسلام، وذلك عن طريق توزيع النشاط الاقتصادي على عدة قطاعات مختلفة وتفاذي تركيزه في قطاع واحد متقلب للغاية. ويمكن أن تكون سياسات التنوع الاقتصادي إما عمودية (تعزيز الأجزاء الفرعية من الأعمال التجارية الأساسية لتستفيد من أنشطة ذات قيمة مضافة مثل التجهيز والصنع) أو أفقية (تشجيع الأنشطة التي هي أقل اعتماداً على أنشطة القطاع الأساسي). وبالرغم من أن سياسات التنوع الاقتصادي تتبع على نطاق واسع فإنها لم تحقق في أغلب الأحيان إلا نجاحاً محدوداً.

٣١ - ومن الأمثلة على الشراكة المبتكرة والناجحة لتحقيق أقصى قدر من الفوائد الاجتماعية إنشاء شركة كومينكو (Cominco) لمنجم ريد دوغ (Red Dog) على قطعة أرض تملكها الرابطة الأهلية لشمال غرب ألاسكا بالولايات المتحدة. وتعتبر رواسب الزنك في منجم ريد دوغ ذات المستوى العالمي، الذي بدأ في إنتاج الزنك والرصاص والفضة ذوي النوعية الجيدة في عام ١٩٨٩، نموذجاً للتنمية التدريجية في الشمال وهو يمكن من فهم الطريقة التي يمكن بها تسخير تطوير مشاريع التعدين الكبيرة في الاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية والاقتصادات النامية من أجل بناء القدرة المحلية. وسعى اتفاق المشروع المشترك بين الرابطة الأهلية ومؤسسة كومينكو إلى توسيع نطاق الجهود التقليدية الرامية إلى التنوع الاقتصادي وذلك عن طريق برنامج شامل لتنمية القدرة المحلية وتوفير أساس اقتصادي مستدام للمنطقة. وعلى وجه التحديد، يعطي الاتفاق مؤسسة كومينكو الحق في بناء المنجم وتشغيله وتسويق الفلزات. وتلقى الرابطة مقابل ذلك، نسبة مئوية متزايدة من العوائد ستصل في نهاية المطاف إلى ٥٠ في المائة من الأرباح الآتية من المعادن. ويتيح الاتفاق أيضاً للسكان المحليين مرونة في العمالة، إذ يمكن السكان الأصليين من اتباع نمط حياة تقليدي، ويوفر في الوقت ذاته التدريب والعمالة العصريين. وهناك لجنة استشارية معنية بموارد الرزق تضع إجراءات حمائية دقيقة لكفالة عدم تأثير المشروع على أنشطة كسب الرزق، مثل القنص وصيد الأسماك، في حين يضع برنامج لتوظيف المساهمين أفضليات لتوظيف المساهمين من السكان الأصليين التابعين للرابطة بغية العمل في عمليات المشروع. وأنشئت لجنة إدارية مشتركة بين مؤسسة كومينكو والرابطة الأهلية لاستعراض أنشطة العمليات والموافقة عليها، وأنشئت لجنة معنية بالعمالة للمساعدة في توظيف المساهمين التابعين للرابطة وتدريبهم وترقيتهم، وتتيح الرابطة وفروعها للمشروع خدمات الحفر والإطعام وغير ذلك من الخدمات التعاقدية.

باء - بدائل التنوع

٣٢ - قد لا تكون تنمية القدرة عن طريق التنوع الاقتصادي نهجاً ملائماً أو عملياً لسياسة تستهدف تحقيق أقصى قدر من الفوائد الاجتماعية أو الاقتصادية من جميع العمليات المتصلة بالمعادن. فعلى سبيل المثال، سعت بعض الاقتصادات القائمة على المعادن إلى إدارة التكاليف الاجتماعية والاقتصادية لتنمية المعادن عن طريق تشجيع نهج بديلة مبتكرة لتنمية الهياكل الأساسية الاقتصادية والاجتماعية الشاملة التي كثيراً ما تكون مرتبطة بتنمية المعادن. ويتمثل أحد النهج في تقليص الروابط المسبقة واللاحقة مع الاقتصاد

المحلي إلى أدنى حد، وذلك عن طريق عدم تشجيع النمو الاقتصادي وما يتصل به من هياكل أساسية للخدمات والإدارة في موقع الإنتاج. وبدلاً من ذلك، يجري جني عائدات الموارد بطرق مالية، وتخصيصها لمشاريع التنمية الاقتصادية والاجتماعية في الاقتصاد الإقليمي الأوسع نطاقاً. وقد يكون ذلك ملائماً بصورة خاصة للمناطق الحدودية ذات الكثافة السكانية المنخفضة، حيث من الأوفر من حيث فعالية التكلفة انتداب قوة عمل من أماكن نائية على أساس تنقلها بالطائرة إلى مكان العمل ومنه بدلاً من إقامتها في الموقع. وفي الأصل، استخدمت هذه الاستراتيجية لأول مرة في تنمية الموارد في المواقع التي تكون تكاليف السكن فيها عالية (على سبيل المثال، النفط في عرض البحر) ولكنها ما فتئت منذ ذلك التاريخ تطبق بنجاح في عمليات التعدين، مثل العمليات الجارية في غرب استراليا (هاوتون، ١٩٩٣).

جيم - النهج التشاركية إزاء الاستثمار الاجتماعي

٣٣ - هناك مجال واسع لاستحداث نهج تشاركية بين الحكومة والمجتمع المحلي والصناعة وغير ذلك من الأطراف المهمة لجني أقصى قدر من الفوائد الاقتصادية والاجتماعية من مشاريع التعدين وتحقيق أهداف التنمية الأوسع نطاقاً. وفي الاقتصادات النامية والاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية يؤدي إدراج مشاريع التعدين في برامج التنمية الإقليمية الأوسع نطاقاً، بدعم من وكالات المعونة الإنمائية والوكالات المالية المتعددة الأطراف و/أو المنظمات غير الحكومية، إلى زيادة فرص بناء القدرة المحلية أثناء وضع مشروع التعدين وتشغيله. وقد أبدى عدد من شركات التعدين النشطة في الاقتصادات النامية والاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية دعمها للشراكات، مع التنويه بأن الشراكات، إضافة إلى فوائدها الإنمائية، تجعل الاستثمار مأموناً أكثر في الأجل القصير، ويمكن أن تهيئ ظروفاً مواتية للاستثمار في الأجل الأطول (كوني، ١٩٩٥).

٣٤ - وعلى سبيل المثال، نفذت مؤسسة بلاسير دوم Placer Dome بنشاط نموذجاً للشراكة في الاستثمار الاجتماعي في مشروعها لاس كريستيناس في فنزويلا^(١٧). وسعت استراتيجية الشركة إلى تعزيز الجهود المبذولة حالياً داخل مجتمعات السكان الأصليين لتشجيع توسيع الاقتصاد النقدي غير التقليدي وتنويعه بهدف زيادة الاكتفاء الذاتي وإتاحة الموارد لتثبيت الأنشطة والمؤسسات الاجتماعية التقليدية. فعلى سبيل المثال حصلت مجتمعات السكان الأصليين من شركة التعدين على عقود تتصل بأعمال النجارة وتوريد المنتجات الحرجية. وشجعت الشركة أيضاً نشاط التعدين الحرفي الصغير النطاق في أجزاء من مشروع لاس كريستيناس، واستهلت، أثناء المرحلة النهائية من الاستكشاف، مشروعاً للاستثمار الاجتماعي قدم المساعدة لتوسيع مدرسة محلية، وتحسين مستوصف محلي، وتركيب صهريج جديد، لتخزين الماء. وسيكمل ذلك المشروع الأولي بمزيد من الأنشطة لبناء القدرات ترمي إلى تعزيز قدرات ومؤسسات المجتمع المحلي. ويرمي البرنامج، على وجه التحديد، إلى تحقيق ما يلي أثناء حياة المنجم (كوني، ١٩٩٦):

(أ) تحسين مستوى الدخل وتوزيعه داخل المجتمعات المحلية؛

(ب) تيسير إقامة اقتصاد مستدام ومنوع؛

(ج) تشجيع المبادرات المحلية وإيجاد مجتمعات محلية مستقرة؛

(د) زيادة مستوى التعليم والتدريب داخل المجتمعات المحلية؛

(هـ) تحسين نوعية الحياة وإمكانية الحصول على السلع والخدمات العامة الأساسية؛

(و) تقليل الآثار البيئية إلى أدنى حد؛

(ز) زيادة مشاركة المرأة في التنمية.

٣٥ - ويتضمن هذا النموذج للشراكة في الاستثمار الاجتماعي عنصراً أساسياً هو إقامة حوار وتشاور بين مختلف مجموعات أصحاب المصالح المتأثرة بتنمية المعادن. وتمثل زيادة المشاركة العامة في صنع القرار في جميع مراحل تنمية المعادن، من الاستكشاف الأولي إلى التطوير والتشغيل، إلى الأقاليم وتحديد استخدام الأراضي بعد التعدين، اسهاماً مهماً في تنمية قدرة البلد على تحقيق أقصى قدر من الفوائد من الإنتاج المعدني وتقليل تكاليفه إلى أدنى حد (ميرن، ١٩٩٦).

٣٦ - وفي حالة مشروع لاس كريستيناس، على سبيل المثال، دخلت الشركة في عام ١٩٩٦ في اتفاق مع الوكالة الكندية للتنمية الدولية لإنجاز دراسة جدوى لبرنامج مبادرات التنوع الاقتصادي المحلية (تحسين الحياة الاجتماعية والاقتصادية). وكان الهدف من ذلك الاتفاق وضع إطار استراتيجي لتعزيز الاستدامة الاجتماعية والاقتصادية والبيئية الطويلة الأجل للمجتمعات المحلية عن طريق أنشطة المنظمات غير الحكومية المحلية والمنظمات الدولية غير الحكومية، وبدعم من الشركة. وعرض للنظر أثناء فترة وضع الإطار الاستراتيجي مشاريع من بينها الاستثمار في السياحة البيئية، وتحسين مرافق تربية الطيور، وتقديم المساعدة التقنية لمشاريع التعدين الصغيرة النطاق، وورش الخياطة، وصنع لبنات الاسمنت، وتطوير قدرة المنظمات والقيادة المحلية، والتعليم والتدريب، وتمويل المشاريع الصغيرة.

دال - حقوق السكان الأصليين وتقاسم الإيرادات

٣٧ - يمكن أن يكون توزيع الحقوق في الإيرادات والعمالة وغيرها من المنافع الآتية من الاستثمار في المعادن اعتباراً رئيسياً في زيادة تنمية القدرة المحلية (انظر، على سبيل المثال، دراسة الحالة المتصلة بالمبادرات الحديثة في جنوب أفريقيا، الواردة في هذا التقرير). وفي كثير من البلدان، تحتفظ الحكومة الوطنية، عادة، بالحقوق في المعادن، وتنقل حقوق استخراج المعدن من الحكومة إلى شركة خاصة عن طريق اتفاق إيجار أو تنازل^(٨). وأحد الاعتبارات الرئيسية لنهج السياسة العامة إزاء تنمية القدرة المحلية هو تصميم اتفاقات لتقاسم الإيرادات بين الحكومات الوطنية والمحلية والإقليمية لتيسير عودة حصة هامة من عائدات المعدن إلى الحكومات والمجتمعات دون الوطنية (المحلية والإقليمية/المقاطعات). وللفلبين، على سبيل المثال، برنامج لتقاسم عائدات الثروة الوطنية، تعيد الحكومة المركزية بموجبه ٤٠ في المائة من الإيرادات إلى منطقة التعدين. ولبيرو برنامج مماثل يوزع فيه خمس الضرائب على الدخل الآتي من أنشطة التعدين على الحكومات الإقليمية (٢٠ في المائة) والحكومات المحلية (٨٠ في المائة).

٣٨ - وغالبا ما تشير القدرة المؤسسية المحدودة للبلدان النامية أوجه قلق من أن النموذج التقليدي لتوزيع عائدات المعادن، الذي تتلقى فيه الحكومة المركزية العائدات من المناجم عن طريق الضرائب ثم توزع الفوائد على السكان في منطقة المنجم، لا يعمل بكفاءة في كثير من الاقتصادات النامية والتي تمر بمرحلة انتقالية. ولذلك فثمة احتمال لزيادة القدرات عن طريق وضع سياسة ضرائبية مبتكرة تتيح نقل الضرائب بقدر أكبر من الفعالية إلى المجتمعات المحلية أو تتيح للشركات إنفاق نفقات اجتماعية بدلا من الضرائب. ويمكن لهذه السياسات أن تكون أكثر فعالية في تنفيذ البرامج الاجتماعية المصممة حسب احتياجات المجتمعات المحلية المتأثرة بشكل مباشر بتنمية المناجم ويمكن أيضا أن تكون أكفأ من الناحية الاقتصادية. ويمكن للسياسات التي تسمح بتخفيف الضرائب على الشركات التي تنفق نفقات اجتماعية أن تهيئ استجابة خلاقة للتحديات الناشئة بالتحديد عن تنمية المناجم في المناطق الحدودية التي قد تقوم فيها الشركات الأجنبية بدور حكومة بديلة توفر السلع والخدمات للمجتمعات المحلية التي وإن كانت الحكومة تتحمل مسؤولياتها فإنها غير قادرة على الاضطلاع بمسؤوليتها (كوني، ١٩٩٦).

دراسة إفرادية - نهج السياسة العامة لجني المنافع الاقتصادية والاجتماعية لتنمية التعدين في جنوب أفريقيا

معلومات أساسية

إن جنوب أفريقيا هي واحدة من أكبر الدول المنتجة للمعادن في العالم. وفي عام ١٩٩٦، عزي إلى جنوب افريقيا نسبة ٤٠ في المائة من إمدادات الذهب في العالم ونسبة ٥٦ في المائة من إمدادات البلاتين في العالم. وبلغت نسبة المساهمة المباشرة لصناعة المعادن في الناتج المحلي الإجمالي نسبة ٨,١ في المائة في عام ١٩٩٦، مع تزايد أهمية صناعة المعادن لتصل إلى نسبة ١٥ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، إذا أدرجت المساهمات غير المباشرة. وقد تعرضت صناعة التعدين في جنوب أفريقيا للخطر نتيجة لزيادة التكاليف المرتبطة باضطرابات العمل وعدم المرونة في أماكن العمل والمشاكل التقنية المتصلة بالتعدين العميق المستوى للذهب وانخفاض رتبة المعدن الخام ونقص الإنتاجية. ورغم هذه العقبات، عزي إلى صادرات المعادن الأساسية نسبة ٣٨ في المائة من صادرات سلع جنوب افريقيا في عام ١٩٩٦ (غرفة المناجم في جنوب افريقيا، ١٩٩٧).

التغييرات في السياسة العامة وآثارها

تمر حاليا سياسة المعادن في جنوب أفريقيا بعملية إعادة هيكلة كلية. ورغم أن كثيرا من التدابير المنفذة أثناء فترة الفصل العنصري لا تزال قائمة، فإن شركات التعدين الرئيسية تنفذ سياسات إيجابية كثيرة. ومن بين المسائل الهامة التي تواجه الحكومة الجديدة سياسة تعزيز وصول الأشخاص الذين كانوا يعانون من التمييز في الماضي إلى الموارد. وثمة مسألة أخرى لها نفس القدر من الأهمية في السياسات المقبلة وهي ضرورة إقامة بيئات مهيئة في مجالي الاقتصاد الكلي والتشريع يمكن أن يحقق فيها التعدين أرباحا. وبغية استمرار وجود صناعة محلية قوية أثناء المرحلة الحالية للعلومة في قطاع المعادن، تعمل جنوب أفريقيا على ضمان أن تظل البيئات المالية والتشريعية والتشغيلية قادرة على المنافسة على الصعيد الدولي (غرفة المناجم في جنوب أفريقيا، ١٩٩٦). وفيما يلي مسائل هامة من مسائل السياسة العامة:

ملكية حقوق الموارد، لا تخضع لسيطرة الدولة، وكان يملئها في الماضي مزيج من القانون الروماني الهولندي والظروف العنصرية. وتسعى التغييرات الأخيرة في سياسة الملكية إلى تقليل ذلك التحيز العنصري في الملكية. وبحثت الحكومة الجديدة في جنوب أفريقيا الإلغاء الكامل للملكية الخاصة لحقوق استغلال المناجم لكن الفكرة قوبلت بمقاومة من قطاع التعدين ولم يحظ تغيير ملكية استغلال المناجم حتى الآن إلا بقدر قليل من النجاح المباشر.

وتشير غرفة المناجم في جنوب أفريقيا إلى ضرورة تقليل عقبات الدخول في قطاع المعادن وتيسير التطبيق الفعلي لقانون المعادن لعام ١٩٩١، الذي يسمح بتدخل الحكومة في حالة القيام بأنشطة تعتبر ضد الصالح الوطني.

وتعامل جنوب أفريقيا الاستثمار الأجنبي في قطاع المعادن بطريقة مماثلة لمعاملة المؤسسات المحلية وتسمح بملكية تبلغ نسبتها ١٠٠ في المائة. وقد ألغيت ضرائب الواردات الإضافية المفروضة على السلع الإنتاجية. وفي الوقت الحالي، لا يعزى إلى الاستثمار الأجنبي المباشر في التعدين إلا نسبة تقل عن ٢ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، الأمر الذي يعكس نقص الربحية المرتبط بتعدين الذهب والتخفيضات الكبيرة في التعريفات في القطاعات الأخرى وإنهاء السياسات الحمائية.

وجاوزت الإيرادات الحكومية من الضرائب المحصلة من التعدين أثناء عام ١٩٩٦ مبلغ ١,٨ مليون راند. وسيؤدي التحول من فرض الضرائب على الإيرادات إلى فرضها على الأرباح، بالإضافة إلى التسهيلات المحتملة المتصلة بتعيين حدود استغلال المناجم في جنوب أفريقيا إلى توفير آلية لتشجيع الاستثمارات الجديدة في المعادن. وقد تعهدت الحكومة بعدم زيادة الضرائب بالقيم الحقيقية نظرا لأنها تهدف إلى المحافظة على القدرة التنافسية على الصعيد الدولي (غرفة المناجم في جنوب أفريقيا، ١٩٩٦).

واتفق في حزيران/يونيه ١٩٩٧ على تقاسم الأرباح عن طريق زيادة الأجور. والخطة مشروطة بتنفيذ عمليات سنة تقويمية كاملة. وحتى الآن، لم ينفذ النظام بالكامل وإن كان من المتوقع أن يزيد إنتاجية المناجم زيادة كبيرة.

وتستثمر حاليا شركات التعدين قدرا أكبر من الاستثمارات في تعليم العمال الكبار. إذ أن عمال المناجم المتعلمين يعطون إنتاجية أكبر، كما أن هذا التعليم سوف يزيد أيضا من تعزيز مستويات التعليم الوطني وتمكين الأفراد.

ويوكل قانون الصحة والسلامة في المناجم لعام ١٩٩٦ مسؤولية الصحة والسلامة في المناجم إلى ملاكها ومديرها.

هـ - تعزيز المؤسسات المدنية

٣٩ - المؤسسات المدنية، هي تلك التي تعزز التعليم وتنظيم المجتمع ونشر المعلومات وإتاحتها للجمهور، وتؤدي دورا أساسيا في تحسين قدرة البلد على تحقيق حد أقصى من الفوائد من الانتاج المعدني، وتمثل تلك المؤسسات، بما توفره من تداخل بين الحكومة والمجتمعات والصناعة، منتدى هاما للحوار ومشاركة الجهات المؤثرة في القرارات المتصلة بتنمية التعدين. ويمكن للدعم الذي يقدم لتلك المؤسسات أن ييسر اللامركزية والمبادرات الممتدة من أسفل إلى أعلى من أجل استخدام فوائد التنمية في نشاط التعدين. ويمكن أن تمثل هذه المبادرات، إذا طورت عن طريق المشاركة المحلية ودعمتها الحكومات الوطنية، بديلا للجوء بصورة مكثفة إلى النهج الوطنية التنظيمية من أجل الحصول على الفوائد الاقتصادية والاجتماعية.

٤٠ - وقيام المؤسسات المدنية بإشراك الأطراف المؤثرة بشكل أكثر فعالية من البداية، فإنها لا تعزز تنمية القدرة المحلية فحسب ولكن يمكن أيضا أن تعزز التعااضد والتعاون كبديلين للمواجهة السياسية بين الصناعة والحكومة والمجتمعات المحلية. وتتيح الزيادة الأخيرة في الاستثمارات المعدنية في الاقتصادات النامية فرصة لإقامة شراكات خلاقة على المستوى المحلي من أجل إدماج استغلال المناجم في استراتيجية إقليمية أوسع نطاقا لتحسين الظروف الاقتصادية والاجتماعية. ويمكن تيسير إقامة شراكات لتعزيز الحصول

على مزيد من فوائد الانتاج التعديني عن طريق إعداد أدوات ومنهجيات مشتركة لقياس التقدم المحرز نحو تحقيق التنمية المستدامة في اقتصادات التعدين. فعلى سبيل المثال، يمكن للحكومات والصناعة والمنظمات غير الحكومية والوكالات الإنمائية، عن طريق القيام بصفة جماعية بوضع وتطبيق مؤشرات للأداء الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، أن تضع إطاراً مشتركاً لقياس وتقييم فوائد استخراج المعادن.

٤١ - ويعد التعليم والتدريب عنصرين أساسيين في تنمية قدرة البلد على زيادة الفوائد الاقتصادية والاجتماعية المتحققة من استخراج المعادن وتجهيزها. فالتعليم والتدريب، بوصفهما استثماراً في رأس المال البشري، يمكن أن يعززا تنمية المهارات والقدرات اللازمة للمشاركة في قطاع المعادن. وعلاوة على ذلك فإن التدريب والتعليم يمكن أن يحسنا من سهولة تكيف المجتمعات المحلية مع التقلبات في النشاط التعديني عن طريق التأكيد على تنمية المهارات التي يمكن نقلها الى خارج قطاع المعادن. فعلى سبيل المثال، بدأ منجم جاكبايل - باغوتي الكائن في محمية لاجونا بيوبلو لسكان أمريكا الأصليين في نيومكسيكو، برنامجاً للتدريب الشامل من أجل تنمية المهارات والخبرة التي يمكن أن تستخدم محلياً عند إغلاق المنجم. وزود عمال المنجم بتدريب على أنشطة البناء ونقل التربة والأعمال التجارية والصناعية بحيث نمت لاجونا بيوبلو قدرة محلية كافية للدخول في أعمال تجارية كمقاول إقليمي عندما توقف إنتاج المنجم. وفي الوقت الحالي تعتبر لاجونا للبناء واحدة من أكبر المؤسسات من نوعها، المملوكة لسكان أمريكا الأصليين والمتخصصة في إصلاح التربة وإدارة النفايات الخطرة والبناء (MERN: 1996C).

رابعاً - توصيات من أجل تنمية القدرات

٤٢ - يلزم اتباع نهج مبتكرة في السياسة العامة من أجل تحسين قدرة الاقتصادات النامية والاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية على جني أقصى قدر من المنافع الاقتصادية والاجتماعية من تنمية المعادن. ويبين تحليل التحديات التي تواجه الخصائص المتعلقة بالتحديد باقتصادات التعدين والفرص الناشئة عنها أهمية إقامة آليات ومؤسسات تكون قادرة على تقليل احتمالات الاضطراب الاقتصادي والاجتماعي بينما تحقق أقصى فائدة من العائدات المحتملة من الاستثمار الجديد. وستختلف مدى إمكانية اعتماد آليات معينة لتشجيع تنمية القدرات من بلد لآخر بل ومن مشروع تعديني الى آخر. ولذلك فإن تصميم الآلية وتنفيذها يستلزم الانتباه الى الفروق الهيكلية بين الاقتصادات النامية والاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية فضلاً عن الفروق بين البلدان داخل كل مجموعة. ويشير الاختلاف في الظروف التعدينية والاقتصادية والاجتماعية والسياسية الى أن وضع وصفات علاجية شاملة لبناء القدرات في الاقتصادات النامية والاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية ليس من المرجح أن يكون فعالاً ولكن من الممكن تحديد العناصر العامة لنهج السياسات الناجحة في زيادة قدرة الاقتصادات التعدينية في تحقيق أقصى قدر من فوائد الإنتاج التعديني. وفيما يلي هذه العناصر:

(أ) تيسير فرص الاستثمار والعمالة وبناء القدرات عن طريق تقليل مستويات المخاطر السياسية بالنسبة للاستثمار الجديد من خلال وضع قوانين مناسبة للتعددين ونظام تنافسي للضرائب وقوانين تنظيمية وشفافة ويمكن إنفاذها؛

(ب) زيادة احتمالات وفرص نجاح الجهود الرامية الى بناء القدرات عن طريق اتباع نهج مبتكرة لإدارة تقلب تدفقات الإيرادات في الاقتصادات التعدينية؛

(ج) تعزيز التعليم والتدريب لتدعيم تنمية المهارات والقدرات اللازمة للمشاركة في قطاع المعادن؛ وتعزيز التدريب الشامل والتعليم لتحسين مرونة المجتمعات المحلية في التكيف مع التقلبات في النشاط التعديني عن طريق التركيز على تنمية المهارات التي يمكن نقلها الى خارج قطاع التعدين؛

(د) تيسير اتباع نهج مبتكرة لتعزيز فوائد الإنتاج التعديني عن طريق عدة أمور منها، على سبيل المثال، تقييم النطاق الكامل لتدفقات الفوائد الى الاقتصادات المحلية بالإضافة الى العائدات التعدينية وبحث فرص تدعيم مشاريع التعدين لزيادة الاستثمار الاجتماعي؛ وتعزيز الصلات بين المشاريع التعدينية والأولويات الإنمائية الإقليمية في جميع مراحل دورة الإنتاج التعديني من الاستخراج الى التنمية والإنتاج وحتى الإغلاق والإصلاح؛

(هـ) تعزيز تنمية القدرات التقنية والإدارية للوكالات التنظيمية في الاقتصادات النامية والاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية عن طريق تعزيز التعاون بين الصناعة والحكومة والمجتمعات المحلية، ووضع طرق مشتركة لتقييم أثر استغلال المناجم وتعزيز دور الاتفاقات الدولية بشأن الأداء الاجتماعي والبيئي؛

(و) وضع نهج للسياسات العامة من أجل التصدي للشواغل المحددة المتعلقة بقطاع التعدين الصغير النطاق بهدف القيام على سبيل المثال بتوضيح حقوق القائمين بالتعدين في الترسبات المعدنية وسند استغلالها وإمكانية الوصول إليها ووضع برامج لتعزيز القدرة التقنية والتنظيمية لقطاع التعدين الصغير النطاق؛

(ز) تعزيز النهج القائمة على المشاركة الرامية الى تنمية القدرات المحلية عن طريق تعزيز البرامج التي تيسر التشاور والحوار بين الأطراف المؤثرة على مشاريع التعدين منذ البداية، وتشجيع دعم الحكومة المركزية لتحقيق اللامركزية والمبادرات الممتدة من أسفل الى أعلى من أجل تحسين القدرات ووضع أطر مشتركة لتقييم وتقدير الآثار الاجتماعية والاقتصادية والبيئية للعمليات التعدينية من حيث مدى مساهمتها في التنمية المستدامة.

الحواشي

- (١) انظر مثلاً North (1955) and Tiebout (1956).
- (٢) انظر Hirschman (1977) and Auty (1993).
- (٣) انظر مثلاً Auty (1993), Gelb (1988), Sachs and Warner (1995) and the analysis by Innis (1956) of the "staples trap" for natural resource economies in Canada.
- (٤) كثيرا ما تُظهر الاقتصادات القائمة على استغلال المعادن ما يطلق عليه فريدنبورغ وجرامبيلينغ (Freudenburg and Grambling (1994) عبارة "فرط التكيف"، وهو التخصص في عمالة استخراج المعادن التي تجعل من الصعب النظر في أشكال بديلة لتنظيم المشاريع ويمكن أن ترغب عن الأشكال البديلة لاستثمار رأس المال.
- (٥) انظر على سبيل المثال تحليل فريدنبورغ (١٩٩٢) للمجتمعات المحلية العاملة في استخدام المعادن واستنتاجه أن استخراجها يمكن أن يؤدي إلى الإدمان الاقتصادي.
- (٦) لكن يجب الإقرار بأنه يمكن أن يكون لنفاذ الأصول أثر عميق على الصعيد دون الوطني، لا سيما في المجتمعات المحلية الفردية القائمة على استغلال معدن واحد.
- (٧) ينبع هذا التقلب جزئياً من طبيعة وظيفة الانتاج القائمة على الاستخدام الكثيف لرأس المال في مجال التعدين مما يحد من المرونة التي تمكن المنشآت من رد الفعل إزاء تقلب الأسعار. ويبرز أثره على تدفق الإيرادات بالرجوع إلى الزيادة في متوسط سعر تصدير النحاس في شيلي من ٥٦ سنتا للرطل عام ١٩٨٦ إلى ١,٠٥ دولار للرطل عام ١٩٨٨، مما أدى إلى مضاعفة ربح الهيئة الوطنية للنحاس في شيلي فبلغ ٢٦٧ مليون دولار عام ١٩٨٦-١٩٨٧ وجعله يبلغ بليون دولار عام ١٩٨٨ (فايننشال تايمز، ١٩٨٨، ذكره أوتي Auty (١٩٩٣)).
- (٨) "الداء الهولندي" الذي ينتج عن تعزيز سعر الصرف بسبب السرعة المفرطة لتدفق ١٩ من عائدات المعادن إلى الاقتصاد الوطني، وفي بعض الحالات، مثل المكسيك وفنزويلا ونيجيريا خلال الطفرة النفطية في الفترة ١٩٧٩-١٩٨١، لم يبق نشاط واحد غير معدني تقريباً منافساً على الصعيد الدولي (أوتي ١٩٩٣). وقد بينت التحاليل أن أثر الداء الهولندي في إضعاف القطاع غير المعدني تفاقم، لأن ما يعوضه ذلك من توسع لقطاع البضائع التجارية غير المعدنية خلال فترات هبوط أسعار المعادن يتسم بالتقلب في أفضل الحالات (أوتي ١٩٩٣؛ كروغمان ١٩٨٧ (Krugmen)).

الحواشي (تابع)

(٩) على سبيل المثال، بادرت حكومة زامبيا رداً على أزمة الديون (٧ بلايين من دولارات الولايات المتحدة عام ١٩٩٥) والضغط من المنظمات الدولية المقرضة، إلى تطبيق برنامج لتحرير الاقتصاد عقب أول انتخابات متعددة الأحزاب عام ١٩٩١. وكان الهدف الأساسي من تحرير الاقتصاد حفز النمو الاقتصادي من خلال تعزيز بيئة استثمار مستقرة ومنفتحة. وشملت مجموعة الإصلاحات تحويل شركة المناجم الموحدة للنحاس بزامبيا إلى القطاع الخاص.

(١٠) الهيئة البوليفية للمناجم (COMIBOL) هي الشركة المكلفة بإدارة مصالح بوليفيا في جميع امتيازات التعدين ومصانع الحديد والصلب والمعامل الصناعية التي تملكها الدولة. واستناداً إلى قانون التعدين الجديد، لا يمكن للهيئة أن تدير بشكل مباشر أي عملية للتعدين أو صنع الحديد والصلب أو الانتاج الصناعي. وتكتفي الهيئة بالسهر على مصالح الدولة في تلك العمليات من خلال المشاريع المشتركة و/أو الإيجار و/أو إبرام اتفاقات تقديم خدمات مع هيئات خاصة. ومسبك فينتو Vinto هو رابع مسابك القصدير في العالم، ويتوقع أن تجتذب رسميته استثمارات تتراوح بين ٥٠ و ١٠٠ مليون من دولارات الولايات المتحدة (وزارة التجارة في الولايات المتحدة، قاعدة بيانات التجارة القومية، أيلول/سبتمبر ١٩٩٧).

(١١) جمع تحويل أصول المعادن عالمياً (باستثناء بلدان الاقتصادات المخططة مركزياً السابقة) إلى القطاع الخاص ما يزيد على ٢,٢ بليون دولار عام ١٩٩٥، وهو ضعف ما كان عليه عام ١٩٩٤. فقد شرعت بوليفيا على سبيل المثال في تحويل الأصول الصناعية للدولة إلى القطاع الخاص عام ١٩٨٥، وبادرت فنزويلا إلى التحويل إلى القطاع الخاص عام ١٩٩٤، وفتحت الهند ١٣ صناعة تعدين إلى الاستثمار الخاص عام ١٩٩٣، وجددت بيرو، إثر محاولة غير ناجحة عام ١٩٩٢، جهودها لتحويل سنترومين CENTROMIN إلى القطاع الخاص عام ١٩٩٥ (فارهورست وبريدج ١٩٩٧ Warhurst and Bridge 1997).

(١٢) على سبيل المثال، قُيم الاستثمار المباشر الأجنبي في البلدان النامية عام ١٩٩٥ بمبلغ ٩٠ ٠٠٠ مليون دولار، في حين قدرت النفقات الرأسمالية في قطاع التعدين وحده بمبلغ ٢٠ ٠٠٠ مليون دولار للفترة ١٩٩٥-٢٠٠٠ (Mining Journal, 1996b).

(١٣) تشمل هذه المشاريع ليهير وبورجيرا وميسما وتولوكوما وأوك تيدي. ويشكل التعدين والنقط ٧٢ بالمائة من عائدات البلد من التصدير ويشكل ٢٥ في المائة من إجمالي الناتج المحلي (Mining Journal, 1996a).

(١٤) نقلاً عن هيمغواي (١٩٩١).

الحواشي (تابع)

(١٥) انظر على سبيل المثال لايتوس Laitos (١٩٩١) فيما يتصل بالظروف البيئية المرتبطة بعمليات الإيجار في مجال النفط والغاز.

(١٦) من المهم ملاحظة أنه رغم ارتفاع الاستثمار المباشر الأجنبي في قطاع المعادن، فإن وجهته محدودة جغرافيا وتقتصر على عدد صغير نسبيا من البلدان، علاوة على ذلك فإنه مقتصر على منشآت معينة داخل تلك البلدان.

(١٦) نقلا عن كوني Cooney (١٩٩٦).

(١٨) على أن لجنوب أفريقيا هيكل ملكية مختلفا جدا، حيث يملك زهاء ٩٠ في المائة من حقوق المعادن أصحاب الأراضي من الخواص؛ وتجري حاليا إعادة النظر في ذلك الهيكل (انظر الحالة الفردية).

المراجع

Andrews, C. (1992). Mineral sector technologies: policy implications for developing countries. Natural Resources Forum (August), pp. 200-212.

Auty, R. (1993). Sustaining Development in Mineral Economies: The Resource Curse Thesis. London and New York: Routledge.

Auty, R., and A. Warhurst, (1993). Sustainable development in mineral exporting economies. Resources Policy, (March), pp. 14-29.

Cooney, J. (1995). Global mining: three priorities in a politically challenging world. Paper presented at the Northwest Mining Association annual meeting. Spokane, Washington.

(1996). Mining and sustainable social development. Paper presented at the sixth annual conference of the Social Investment Organization, Toronto.

Eggert, R. ed. (1994). Mining and the Environment: International Perspectives on Public Policy. Washington, D.C. Resources for the Future.

Financial Times (1988). Chile: a survey, 28 September. Cited in Auty, 1993.

Freudenburg, W. (1992). Addictive economies: extractive industries and vulnerable localities in a changing world economy. Rural Sociology, vol.57, No.3 pp. 305-332.

_____, and R. Gramling (1994). Natural resources and rural poverty. Society and Natural Resources No. 7, pp. 5-22.

Gelb, A. (1988). Oil Windfalls: Blessing or Curse? New York: World Bank/Oxford University Press.

Hemingway, R. (1991). The Law of Oil and Gas. St Paul, Minnesota: West Publishing Company.

Hester, R., and R. Harrison (1996). Mining and its Environmental Impact. Issues in Environmental Science and Technology. Cambridge, United Kingdom: Royal Society of Chemistry.

Hirschman, A (1997). A generalized linkage approach to development with special reference to staples. In M. Nash, ed. Essays on Economic Development and Cultural Change in Honor of Bert F. Hoselitz. University of Chicago Press.

Houghton, D. (1993). Long-distance commuting: a new approach to mining in Australia. Geographical Journal, vol. 159, No.3, pp. 281-290.

Innis, H. (1956). Problems in Canadian Economic History. University of Toronto Press.

Krugman, P. (1987). The narrow band, the Dutch disease, and the competitive consequences of Mrs. Thatcher. Journal of Development Economics, No. 27, pp. 41-55.

Laitos, J. (1991). Paralysis by analysis in the Forest Service oil and Gas Leasing Program. The Public Land and Resources Law Digest, vol. 28, No. 2, pp. 219-262.

Lewis, S. (1982). Development problems of the mineral-rich countries. Research memo, No. 74. Williamstown, Mass: Williams College Center for Development.

MERN (1996a). Mining and Environment Research Network Research Bulletin, No. 9. Mining and Environment Research Network, University of Bath.

(1996b). Planning for closure. Sixth annual workshop of the Mining and Environment Research Network, Harare. August.

(1996c). Field visit to the Jackpile-Paguate Uranium Mine, Laguna Pueblo, New Mexico, by Gavin Bridge, Research Officer, Mining and Environment Research Network, University of Bath. 17 October 1996. (1996a) Mining annual review.

(1996b). Latin America, still emerging. 19 April.

(1997). Issues and challenges for mining. No. 396 (16 May).

Nankani, G. (1979). The Mineral Economies. World Bank Staff Working Paper, No. 354. Washington D.C.: World Bank.

North, D. (1955). Location theory and regional economic growth. Journal of Political Economy, No. 63, pp. 243-258.

Poole, G., M. Pretes and K. Sinding (1992). Managing Greenland's mineral revenues: a trust-fund approach. Resources Policy (September 1997), pp. 191-204.

Prctcs, M., and M. Robinson (1989). Beyond boom and bust: a strategy for sustainable development in the North Polar Record, vol. 25, No. 153, pp. 115-120.

Sachs, J., and A. Warner (1995). Natural resources and economic growth. Mimco. Cambridge, Mass: HIID.

Sansonetti. T. and W. Murray (1990). A primer on the Federal Onshore Oil and Gas Icasng Reform Act of 1987 and its Regulations. Land and Water Law Review, vol. 25, No.2, pp. 375-416.

Sengupta, M. (1992). Environmental Impacts of Mining: Monitoring Restoration and Control. Boca Raton: Lewis Publishers.

South Africa Chamber of Mines (1996). Annual Report 1996: worlds in transition.

(1997). Annual report 1997.

Tiebout, C. (1956). Exports and regional economic growth. Journal of Political Economy, No. 64, pp. 160-184.

Warhurst, A. (1994). Environmental Degradation from Mining and Mineral Processing Developing Countries: Corporate Responses and National Policies. Paris: OECD.

_____, and G. Bridge. (1997). Economic liberalization, innovation and technology transfer: opportunities for cleaner production in the minerals industry. Natural Resources Forum, vol. 12. No. 1 (Forum), pp. 1-12.

_____, and Noronha (forthcoming). Planning for Closure: Best Practice in Managing Ecological Impacts from Mining and Mineral Processing. St.Lucie Press.

الأمم المتحدة (١٩٩٣)، جدول أعمال القرن ٢١. في تقرير الأمم المتحدة المعني بالبيئة والتنمية، ريو دي
جانيرو، ٣-١٤ حزيران/يونيه ١٩٩٢، المجلد الأول، القرارات التي اتخذها المؤتمر (منشورات الأمم المتحدة،
رقم المبيع E.93.I.8 والتصويب).

United Nations Environment Programm. (1991) Environmental Aspects of Selected Non-ferrous Metals Ore
Mining. Paris.

United States Committee for Natural Resources (1994). Taking from the taxpayer: Public subsidies for natural
resource development. Washington, D.C.: United States House of Representative.

— — — — —