

معادن در تنگنای توسعه

حمید آذرمند از چگونگی تبدیل شدن بخش معدن به موتور محرک توسعه می‌گوید

بخش معدن غیر نفتی حتی با احتساب صنایع معدنی در حال حاضر سهم اندکی در تولید ناخالص داخلی دارد ولی بر اساس نتایج مطالعات، بخش معدن کشور حتی با وجود این سهم اندک، می‌تواند در آینده یکی از پیشران‌های رشد اقتصادی باشد. حمید آذرمند تحلیلگر اقتصادی با واگوی ابعاد این مساله که بخش معدن چقدر پتانسیل تبدیل شدن به پیشران توسعه اقتصاد ایران را دارد، معتقد است در شرایط فعلی که تحریم‌های نفتی در کانون توجهات دشمنان قرار دارد، توسعه معدن و صنایع معدنی می‌تواند تا حدودی از مشکلات اقتصادی کشور بکاهد. البته توسعه معدن و صنایع معدنی کشور به اقدامات و سیاستگذاری‌های گسترده و جسورانه‌ای نیاز دارد.

باصرفه‌تر از سرمایه‌گذاری و تولید محصولات در داخل کشور بوده است.

شیوه نامناسب واگذاری معدن دولتی نیز یک مشکل اساسی در حوزه معدن و صنایع معدنی کشور بوده است. طی دوره‌های قبل، واگذاری معدن فعال کشور در قالب رد دیون، سهام عدالت و واگذاری معدن به نهادهای غیر تخصصی، منجر به بروز مشکلات و موانع بسیاری شده است. مشکل مهم دیگر در زمینه توسعه معدن و صنایع معدنی کشور، مساله تامین مالی است. ساختار تامین مالی معدن کشور بسیار ناکارآمد است. معدن بزرگ کشور اغلب متکی بر منابع بودجه عمومی یا متکی بر منابع نظام بانکی هستند. در سال‌های گذشته به طور موردی و بسیار محدود از برخی ابزارهای مالی مانند بازار بدهی یا منابع فاینانس خارجی استفاده شده است که برای توسعه معدن بزرگ ناکافی است. توسعه معدن کشور، در مقیاسی که در سایر کشورها رایج است، به یک ساختار تامین مالی گسترده نیازمند است که قاعدتاً باید متشکل از کنسرسیوم‌های بزرگ فراملیتی، حضور بانک‌های داخلی و خارجی، تامین مالی از بازار سرمایه و حتی جذب سرمایه‌های خرد باشد.

به عنوان یک جمع‌بندی، مهم‌ترین چالش‌های معدن کشور را چگونه می‌توان دسته‌بندی کرد؟

عمده‌ترین چالش‌های توسعه معدن و صنایع معدنی کشور را به سه دسته می‌توان تقسیم کرد: از منظر کلان می‌توان چالش‌هایی مانند سیاست‌های ناکارآمد ارزی، رابطه مالی با دولت و دخالت‌های قیمتی را نام برد. از منظر درون‌بخشی نیز می‌توان شکاف فناوری و فرسودگی ماشین‌آلات، ضعف اکتشافات و اطلاعات پایه، معدن‌کاری خردمقیاس و شیوه واگذاری‌ها را مورد اشاره قرار داد. از منظر بین‌بخشی نیز ملاحظات توسعه پایدار، رکود بخش ساختمان و ضعف زیرساخت‌ها را می‌توان نام برد. این سه دسته مشکلات در کنار سایر موانع مانند محیط کسب و کار نامناسب و ضعف تامین مالی بخش معدن را می‌توان مانع توسعه معدن کشور دانست.

سال‌هاست این مساله که بخش معدن می‌تواند موتور محرک توسعه اقتصادی کشور باشد مطرح شده اما در میدان عمل این ایده به اجرا در نیامده است. اکنون با توجه به اینکه اقتصاد ایران در شرایط تحریم و کاهش درآمدهای نفتی قرار گرفته، چگونه می‌توان زمینه برای اقتصاد بدون نفت با اتکا به معدن را اجرایی کرد؟

تا پیش از این، درآمدهای سرشمار نفتی، اهمیت معدن و صنایع معدنی کشور را در حاشیه قرار داده بود. معدن کشور، مسائل حل‌نشده بسیاری را دارا هستند که نشان از انگیزه پایین سیاستگذاران به توسعه این بخش دارد. در شرایط فعلی که تحریم‌های نفتی در کانون توجهات دشمنان خارجی قرار دارد، توسعه معدن و صنایع معدنی می‌تواند تا حدودی از مشکلات اقتصادی کشور بکاهد. البته توسعه معدن و صنایع معدنی کشور به اقدامات و سیاستگذاری‌های گسترده و جسورانه‌ای نیاز دارد.

با توجه به نگاهی که می‌گوید بسیاری از توسعه‌ها و زیربنای صنعت فولاد



اگر بخواهیم تصویری از ظرفیت‌های معدنی کشور ارائه کنیم، معدن و صنایع معدنی کشور در چه موقعیتی قرار دارند؟ ایران بر روی کمر بند جهانی مس، طلا و سنگ آهن قرار دارد. ذخایر معدنی بسیار غنی کشور به ویژه سنگ آهن، مس، زغال سنگ، آلومینیوم، سرب، روی، عناصر نادر خاکی، سنگ‌های تزئینی و سنگ آهنک موقعیت ممتازی برای معدن ایران ایجاد کرده است. علاوه بر آن، معدن ایران از مزایایی مانند عیار بالا، معدن روباز و تنوع در ذخایر برخوردار است. به رغم این موقعیت ممتاز، تولید کشور نسبت به ذخایر زیرزمینی در سطح پایینی است. نرخ استخراج و نسبت تولید به ذخایر اثبات شده، در مورد اغلب ذخایر معدنی ایران در مقایسه با سایر کشورها پایین است و با وجود ذخایر معدنی بسیار غنی، سهم معدن ایران در تولید و صادرات کم است.

با توجه به اینکه ایران از کشورهای غنی از حیث ذخایر معدنی محسوب می‌شود، چرا سهم معدن و صنایع معدنی در تولید ناخالص داخلی بسیار پایین است و چرا بخش معدن ایران متناسب با ذخایر معدنی توسعه نیافته است؟

توسعه نیافتگی معدن و صنایع معدنی کشور، ریشه در موانع و تنگناهای متعددی دارد که در اینجا به آنها اشاره می‌شود. یکی از تنگناهای اصلی، ضعف زیرساخت‌های لازم برای توسعه معدن و صنایع معدنی است. اغلب حوزه‌های معدن خیز کشور در مناطق مرکزی و شرقی کشور قرار دارند که فاقد زیرساخت‌های مناسب حمل و نقل ریلی است. علاوه بر آن، استخراج و تولید محصولات معدنی، وابستگی به زیرساخت‌های برق و آب دارد و کمبود این زیرساخت‌ها در مناطق معدن خیز کشور، مانع دیگری برای توسعه معدن به حساب می‌آید.

پدیده دیگری که توسعه معدن کشور را با مشکل مواجه کرده است و رقابت پذیری و توان سرمایه‌گذاری بنگاه‌های داخلی را کاهش داده است، معدن‌کاری خردمقیاس و عدم حضور سرمایه‌گذاران عمده و شرکت‌های بزرگ فراملیتی در این بخش است. بخش عمده معدن کشور واحدهای خردمقیاس محسوب می‌شوند و فقط کمتر از دو درصد واحدهای معدنی کشور واحدهای بزرگ با بیش از ۱۰۰ نفر کارکن هستند. در مورد صنایع معدنی نیز همین گونه است. به استثنای چند شرکت بزرگ دولتی و شبه‌دولتی، مابقی شرکت‌های تولیدکننده صنایع فلزات اساسی در مقایسه با رقبای خارجی از مقیاس کوچک‌تری برخوردارند. معدن کوچک‌مقیاس و شرکت‌های متوسط صنایع فلزات اساسی، موجب شده است اغلب معدن و صنایع معدنی کشور توان تجهیز و جذب فناوری محدودی داشته باشند و از صرفه‌های ناشی از مقیاس برخوردار نباشند. علاوه بر آنچه گفته شد، عدم شفافیت و محیط کسب و کار نامساعد، عواملی مانند دخالت‌های قیمتی دولت، الگوی ناکارآمد تعیین بهره مالکانه و سیاست‌های ارزی نامناسب و نوسانات نرخ ارز هم بر مشکلات بخش معدن کشور افزوده است. طی چند سال گذشته، نرخ ارز حقیقی در کشور روندی نزولی داشته است و به این علت واردات فولاد و سایر محصولات معدنی

مشکل مهم در زمینه توسعه معدن و صنایع معدنی کشور، مساله تامین مالی است. ساختار تامین مالی معدن کشور بسیار ناکارآمد است اما این مشکل را می‌توان با تشکیل کنسرسیوم‌های بزرگ معدنی و تنوع بخشی و توسعه نظام تامین مالی حل کرد.

ریلی، زیرساخت‌های انرژی، طرح‌های انتقال آب و صنایع بازیافت ایجاد می‌کند. به بیان دیگر، با توسعه معادن و صنایع معدنی کشور، سرمایه‌گذاری خارجی در زیرساخت‌های حمل‌ونقل و انرژی جذابیت پیدا می‌کند. این مسأله نیز به طور غیرمستقیم می‌تواند به رشد اقتصادی کشور کمک کند. علاوه بر آن، توسعه معادن و محصولات معدنی، جدای از فراهم ساختن امکان صادرات محصول و بهبود تراز تجاری کشور، می‌تواند نهاده‌های مورد نیاز طیف گسترده‌ای از صنایع داخلی را نیز فراهم کند. در مجموع با توجه به ذخایر گسترده معدنی، قابلیت رشد سریع بخش معادن، قابلیت جذب سرمایه‌گذاری خارجی، پایداری نسبی فعالیت‌های معدنی، ماندگاری طولانی سرمایه‌گذاری‌ها، پیوندهای پسین و پیشین قوی با سایر فعالیت‌های اقتصادی و کمک به بهبود تراز تجاری، می‌توان ادعا کرد بخش معادن و صنایع معدنی کشور قابلیت تبدیل شدن به یکی از پیشران‌های رشد اقتصادی را در آینده دارد.

❖ در این صورت نقش دولت و بخش خصوصی در توسعه بخش معدن چگونه باید تفکیک شود؟ تجربه دیگر کشورها در این زمینه چگونه است؟

تفکیک نقش دولت و بخش خصوصی در توسعه معادن بسیار حائز اهمیت است. نقش دولت باید متمرکز بر ایجاد زیرساخت‌ها، سرمایه‌گذاری در اکتشافات، بهبود محیط کسب‌وکار و افزایش شفافیت و رقابت و زمینه‌سازی برای جذب سرمایه‌های خارجی باشد. نقش بخش خصوصی نیز سرمایه‌گذاری و تامین مالی و توسعه کسب‌وکارهای معدنی است. به بیان دیگر، تامین مالی و بنگاهداری فعالیت‌های معدنی بر عهده بخش خصوصی است. این حال دولت می‌تواند نقشی بسیار کلیدی و مهم در توسعه معادن کشور بر عهده بگیرد. در گام نخست لازم است به سیاست سرکوب نرخ ارز خاتمه داده و تا حد امکان از دخالت در قیمت‌گذاری‌ها اجتناب شود. همچنین تبیین رابطه مالی دولت و معادن و برقراری یک الگوی منصف و کارآمد برای تعیین بهره مالکانه نیز می‌تواند بسیار مفید باشد. از سوی دیگر، توسعه زیرساخت‌های حمل‌ونقل، انرژی، آب و بنادر مورد نیاز معادن و صنایع معدنی، با فراهم کردن زمینه سرمایه‌گذاری بخش خصوصی و سرمایه‌گذاری خارجی باید در دستور کار قرار گیرد.

❖ تحریم‌های خارجی تا چه میزان مانع فعالیت‌های معدنی خواهد شد و چه باید کرد؟

تحریم‌های خارجی، مشکلات گسترده‌ای برای بخش معدن و صنایع معدنی ایجاد خواهد کرد. معادن و صنایع معدنی از سه حوزه مختلف تحت تأثیر تحریم‌های خارجی قرار خواهد گرفت. اول آنکه بخش معادن و صنایع معدنی نیاز به تجهیزات و ماشین‌آلات پیشرفته دارد که بخش عمده‌ای از آنها از طریق واردات تامین می‌شود. در شرایط فعلی، از یک طرف نرخ ارز افزایش یافته و هزینه واردات، رشد قابل توجهی پیدا کرده است و از طرف دیگر در نتیجه تحریم‌های خارجی بسیاری از شرکت‌های صاحب‌نام بین‌المللی فراهم‌کننده تجهیزات معدنی، امکان تامین ماشین‌آلات و تجهیزات معدنی مورد نیاز کشور را نخواهند داشت. این مسائل، انتقال فناوری و در نتیجه فعالیت جاری و برنامه‌های توسعه معادن کشور را دچار مشکلات جدی خواهد کرد. دوم آنکه، بخش قابل توجهی از محصولات معدنی و صنایع معدنی به بازارهای خارجی صادر می‌شود. اگرچه با افزایش نرخ ارز، مزیتی برای صادرات محصولات معدنی ایجاد شده است ولی در مقابل در اثر تحریم‌های خارجی، امکان تجارت با شرکت‌های خارجی بزرگ و بازگرداندن ارز صادراتی با موانعی روبه‌رو شده است. تحریم‌های خارجی صادرات محصولات معدنی را با محدودیت‌های جدی مواجه کرده است. سوم آنکه، معادن و صنایع معدنی نظیر آنچه در سایر کشورها نیز وجود دارد، بسیار وابسته به تامین مالی خارجی و جذب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی است. اساساً صنایع معدنی، مشابه صنعت نفت، یک صنعت بین‌المللی است و نیازمند مشارکت و تامین مالی خارجی است. در شرایط فعلی و با تشدید تحریم‌ها، بانک‌ها و شرکت‌های بزرگ خارجی امکان تامین مالی فعالیت‌های معدنی را نخواهند داشت.

با جمع‌بندی نکات فوق، می‌توان این‌گونه تأکید کرد که تحریم‌های خارجی مسیر انتقال فناوری، صادرات محصول و جذب منابع مالی را دچار مشکلات عمده خواهد کرد. در این شرایط، برای جلوگیری از رکود معادن و صنایع معدنی می‌توان اقداماتی را انجام داد از جمله، تشکیل کنسرسیوم‌های داخلی با حضور شرکت‌های معدنی برای تامین مالی فعالیت‌های معدنی، انتشار اوراق دولتی برای تامین مالی زیرساخت‌های مورد نیاز معادن، حذف ممنوعیت‌ها و محدودیت‌های صادراتی، کاهش تعرفه واردات ماشین‌آلات و تجهیزات معدنی و توسعه طرح‌های زیرساختی از محل انتشار اوراق برای ایجاد تقاضا برای محصولات معدنی. ❖

تفکیک نقش دولت و بخش خصوصی در توسعه معادن بسیار حائز اهمیت است. نقش دولت باید متمرکز بر ایجاد زیرساخت‌ها، سرمایه‌گذاری در اکتشافات، بهبود محیط کسب‌وکار و افزایش شفافیت و رقابت و زمینه‌سازی برای جذب سرمایه‌های خارجی باشد.

بوده، آیا در شرایط فعلی اقتصاد ایران، توسعه بخش معدن و صنایع معدنی سبب توسعه کشور هم می‌شود؟

چگونگی نقش توسعه معادن و صنایع معدنی در توسعه اقتصاد کشور، از ابعاد مختلف قابل بررسی است. اولاً همان‌طور که گفتید، به عنوان مثال صنعت فولاد نهاده‌های مورد نیاز برای تولید بسیاری از صنایع مانند خودروسازی، ساختمان، تولید تجهیزات و ماشین‌آلات و... را فراهم می‌کند. ولی نکته آن است که نقش معادن و صنایع معدنی در توسعه کشور بسیار فراتر از آن است.

توسعه معادن و صنایع معدنی از یک طرف نهاده‌های مورد نیاز بسیاری از صنایع را فراهم می‌کند و از طرف دیگر در زنجیره ارزش خود، برای بسیاری از صنایع و خدمات اقتصاد تقاضا ایجاد می‌کند. از طرف دیگر، ظرفیت رشد سریع و قابلیت تبدیل شدن به یکی از پیشران‌های رشد اقتصادی، کمک به پایداری رشد اقتصادی، ظرفیت بالای جذب FDI حتی در دوره‌های رکود اقتصادی، ماندگاری طولانی سرمایه‌گذاری‌ها، کمک به بهبود تراز تجاری و ذخایر معدنی قابل توجه موجود در کشور می‌تواند در مجموع این بخش را به یکی از بخش‌های کلیدی اقتصاد و یکی از عوامل توسعه اقتصاد کشور تبدیل کند.

❖ چه شرایط و سیاست‌هایی باید در اقتصاد ایران حاکم باشد که به‌جای نفت، بر ارزش‌افزوده حاصل از بخش معدن تکیه کرد؟

ابتدا باید تأکید کرد که قرار نیست بخش معدن جای نفت را بگیرد. نفت همچنان تا چندین دهه آینده یکی از بخش‌های کلیدی و تامین‌کننده منابع مالی طرح‌های عمرانی و تامین‌کننده نهاده‌های مورد نیاز بسیاری از صنایع داخلی خواهد بود. جدای از این مسأله، بخش معادن و صنایع معدنی نیز به موازات، می‌تواند یک نقش تعیین‌کننده و یک جایگاه استراتژیک در توسعه کشور داشته باشد.

با این توضیح، برای اینکه این بخش توسعه پیدا کند لازم است اقداماتی انجام شود. اولاً در بعد اقتصاد کلان باید سیاست‌های ارزی اصلاح شود، از دخالت در قیمت‌گذاری‌ها اجتناب شود، رابطه مالی دولت و معادن بازنگری و تصریح شود و زیرساخت‌های حمل‌ونقل، انرژی، آب و بنادر مورد نیاز معادن و صنایع معدنی کشور توسعه یابند.

ثانیاً برای توسعه ابزارهای تامین مالی هم باید اقداماتی انجام شود. مشکل تامین مالی بخش معدن را می‌توان با تشکیل کنسرسیوم‌های بزرگ معدنی و تنوع‌بخشی و توسعه نظام تامین مالی مورد نیاز معادن و صنایع معدنی حل کرد.

ثالثاً اقدامات مهم دیگری هم برای رفع تعارضات میان محیط زیست و فعالیت‌های معدنی باید انجام شود. در این زمینه باید ضوابط محیط زیستی مرتبط با فعالیت‌های معدنی بازنگری شود و مدل استخراج پایدار تدوین شود. برای توسعه صنایع بازیافت هم می‌توان زمینه‌سازی کرده و انگیزه ایجاد کرد.

در زمینه بهبود محیط کسب‌وکار فعالیت‌های معدنی، اقداماتی مانند ارتقای حقوق اکتشافات، ایجاد محیطی شفاف و رقابتی برای واگذاری معادن و رفع موانع سرمایه‌گذاری خارجی می‌تواند به بهبود محیط کسب‌وکار بخش معدن و صنایع معدنی کمک کند.

❖ با توجه به سهم پایین بخش معدن در اقتصاد، این بخش تا چه اندازه قابلیت آن را دارد که پیشران رشد باشد؟ مزیت بخش معدن نسبت به دیگر بخش‌ها در پیشرانی رشد اقتصادی چیست؟

بخش معادن غیرنفتی حتی با احتساب صنایع معدنی در حال حاضر سهم اندکی در تولید ناخالص داخلی دارد ولی بر اساس نتایج مطالعات، بخش معادن کشور حتی با وجود این سهم اندک، می‌تواند در آینده یکی از پیشران‌های رشد اقتصادی باشد. برای این ادعا می‌توان دلایل مختلفی ارائه کرد از جمله آنکه بخش معدن، پیوندهای پسین و پیشین بسیار قوی با طیف گسترده‌ای از فعالیت‌های اقتصادی دارد. از طرف دیگر، ذخایر معدنی بسیار غنی کشور و برخورداری کشور از ذخایر گسترده و متنوع معدنی، برخورداری از ذخایر انرژی گسترده، پایداری بالا و نوسان پایین فعالیت‌های معدنی و نظایر آن نیز هر یک دلایلی بر اهمیت نقش معدن است. بخش معادن اساساً ظرفیت بالایی در جذب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی دارد. در کشورهای معدن خیز، سهم عمده‌ای از سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی به بخش معادن و صنایع معدنی اختصاص دارد. حتی در دوره‌های رکود اقتصادی، بخش معادن در کشورهای معدن خیز، جایگزین سایر بخش‌های اقتصادی در جذب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی شده است. یکی دیگر از مزیت‌های توسعه بخش معدن آن است که توسعه این بخش به طور گسترده‌ای تقاضا برای ایجاد زیرساخت‌های حمل‌ونقل

قابلیت موجود

در مجموع با توجه به ذخایر گسترده معدنی، قابلیت رشد سریع بخش معادن، قابلیت جذب سرمایه‌گذاری خارجی، پایداری نسبی فعالیت‌های معدنی، ماندگاری طولانی سرمایه‌گذاری‌ها، پیوندهای پسین و پیشین قوی با سایر فعالیت‌های اقتصادی و کمک به بهبود تراز تجاری، می‌توان ادعا کرد بخش معادن و صنایع معدنی کشور قابلیت تبدیل شدن به یکی از پیشران‌های رشد اقتصادی را در آینده دارد.