



«ابعاد خام‌فروشی مواد معدنی در زنجیره فولاد ایران»

مقدمه

سیاست‌گذاری برای توسعه زنجیره ارزش محصولات معدنی و فلزی براساس راهبردهای کلان، ظرفیت‌ها و نیازهای هر کشور انجام می‌شود. کشورهایی که به‌دنبال توسعه محصولات با ارزش افزوده بالا و فناوری‌های پیشرفته هستند، با وضع عوارض و مالیات، جذابیت صادرات مواد خام و نیمه‌خام را کاهش داده و سیاست‌های حمایتی خود را به توسعه حلقه‌های تولید محصولات با ارزش افزوده بالا، رقابت‌پذیر و فناورانه متمرکز می‌کنند. بنابراین «خام‌فروشی» را نمی‌توان ذاتاً پدیده‌ای مثبت یا منفی تلقی کرد و راهبردهای اقتصادی، صنعتی و تجاری هر کشوری در مواجهه با این پدیده متفاوت است. ایران کشوری غنی از نظر ذخایر معدنی محسوب می‌شود و با داشتن ۷ درصد منابع معدنی دنیا، جایگاه ۱۵ام را در میان کشورهای معدن‌خیز جهان به‌خود اختصاص داده است. با توجه به راهبرد کلان «سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی» در ایران و تأکید اسناد بالادستی بر جلوگیری از خام‌فروشی، انتظار می‌رود تا سیاست‌های اقتصادی، صنعتی و تجاری کشور در جهت حمایت از توسعه زنجیره ارزش محصولات معدنی و فلزی باشد، اما توجه به این نکته ضروری است که سیاست‌های حمایتی از توسعه زنجیره ارزش باید با در نظر گرفتن ظرفیت‌ها، شرایط، اقتضائات و نیازهای کشور باشد.

در سال ۱۳۹۷، از حدود ۴۶۰ میلیون تن انواع مواد معدنی استخراج شده از معادن کشور، حدود ۲۵ میلیون تن ماده معدنی به‌صورت خام یا فراوری شده (کنسانتره) صادر شده که سهم آن از کل مواد معدنی استخراج شده از معادن کشور حدود ۵/۵ درصد است و البته همین میزان صادرات مواد معدنی خام نیز قابل دفاع نبوده و باید به صفر برسد و این امر نیازمند مدیریت صحیح وزارت صمت در ایجاد موازنه در کل زنجیره ارزش فولاد کشور و تجدیدنظر در سیاست‌های تنظیم بازار است تا هم واحدهای صادرکننده گندله، کنسانتره و سنگ آهن دانه‌بندی شده با عرضه به داخل به روند فعالیتی خود ادامه دهند و هم خام‌فروشی در مواد معدنی به صفر برسد. حدود ۹۰ درصد از مواد معدنی صادر شده، مربوط به انواع سنگ‌های ساختمانی و تزئینی، سنگ آهن دانه‌بندی، کنسانتره و گندله سنگ آهن بوده است. بیش از ۳۷۵ میلیون تن از مواد معدنی استخراج شده از معادن کشور (بدون در نظر گرفتن شن و ماسه) به‌عنوان ماده اولیه در زنجیره ارزش محصولات معدنی و فلزی مورد استفاده قرار گرفته‌اند. بخش عمده‌ای از این مواد معدنی در واحدهای فراوری و صنایع معدنی کشور به محصولات نیمه‌خام مانند شمش فولادی (بیلت، بلوم و اسلب)، کاتد مس، شمش آلومینیم، شمش روی و بخش دیگری به محصولاتی چون ورق، تیرآهن، میلگرد، سیم و کابل، قطعات خودرو، لوازم خانگی، لوازم و تجهیزات ساختمانی و... تبدیل شده‌اند.

معاونت پژوهش‌های
زیربنایی و امور
تولیدی
دفتر مطالعات
انرژی، صنعت و
معدن

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:
۳۱۰۱۶۶۱۴

تاریخ انتشار:
۱۳۹۸/۷/۱

سیاست‌های دولت در کنترل دستوری قیمت داخلی مواد معدنی و فلزی و کاهش ارزش پول ملی، جذابیت صادرات محصولات معدنی و فلزی خام و نیمه‌خام را برای فعالان اقتصادی و تجار افزایش داده است. به‌طوری‌که وزارت صمت مجبور به تعیین کف عرضه و الزام تولیدکنندگان به عرضه محصولات خود در بورس کالا، برای تضمین تأمین نیاز داخل شده که چالش‌های زیادی را برای فعالان بخش معدن و صنایع معدنی ایجاد کرده است. سیاستگذاری برای توسعه زنجیره ارزش محصولات مختلف معدنی و فلزی نیازمند بررسی شرایط خاص هر زنجیره، ظرفیت‌ها، عرضه و تقاضای داخلی و روندهای حاکم بر بازارهای جهانی است که حتی می‌تواند به‌صورت مقطعی تغییر یابد و باید از انعطاف‌پذیری لازم برخوردار باشد. هدفمند نبودن سیاست‌های حمایتی، دخالت غیراصولی دولت در مدیریت بنگاه‌های اقتصادی و قیمتگذاری دستوری محصولات معدنی و فلزی در داخل کشور و ایجاد شکاف قیمتی با قیمت‌های جهانی، امکان توسعه متوازن زنجیره ارزش محصولات معدنی و فلزی را از بین می‌برد. در حال حاضر و با توجه به آمارهای رسمی، سهم صادرات محصولات خام یا با ارزش‌افزوده پایین در حوزه مواد معدنی در مقایسه با محصولات توزیع شده در داخل قابل توجه نیست و عمده مواد معدنی استخراج شده از معادن کشور به‌عنوان ماده اولیه در زنجیره ارزش تولید مورد استفاده قرار می‌گیرند. برقراری توازن در زنجیره ارزش محصولات معدنی و فلزی و توسعه این زنجیره نیازمند بازنگری جدی در راهبردها و سیاست‌های اجرایی است.

خام‌فروشی در زنجیره ارزش فولاد در ایران

براساس آمارهای رسمی در سال ۱۳۹۷، بیش از ۸۵ میلیون تُن سنگ آهن از معادن کشور استخراج شده است که از این میزان ۸/۸ میلیون تُن سنگ آهن دانه‌بندی به ارزش ۲۵۸ میلیون دلار، ۵/۵ میلیون تُن کنسانتره سنگ آهن به ارزش ۳۸۰ میلیون دلار و ۲/۸ میلیون تُن گندله به ارزش ۲۰۱ میلیون دلار به کشورهای دیگر به‌ویژه چین صادر شده است. برای تولید هر تُن فولاد در کشور به روش احیای مستقیم، ۱/۱۴ تُن آهن اسفنجی، ۱/۶۷ تُن گندله، ۱/۷۰ تُن کنسانتره و ۳/۱ تُن سنگ آهن مورد نیاز است. جدول زیر میزان تولید هر کدام از حلقه‌های زنجیره ارزش فولاد کشور و میزان نیاز زنجیره را در سال ۱۳۹۷ نشان داده است.

جدول ۱. میزان تولید و نیاز کشور به محصولات حلقه‌های مختلف زنجیره ارزش فولاد در سال ۱۳۹۷

(واحد - میلیون تُن)

شرح/حلقه	سنگ آهن	کنسانتره	گندله	آهن اسفنجی	شمش فولاد* (احیای مستقیم)
نیاز زنجیره در سال ۱۳۹۷	۶۹/۲۵	۳۷/۹۸	۳۷/۳۰	۲۵/۴۶	۲۲/۳۴
میزان تولید در سال ۱۳۹۷	۸۵	۴۴/۹	۴۱/۵۰	۲۶/۳۰	۲۲/۳۴
مازاد (+)/کمبود (-)	+۱۵/۷۵	+۶/۹۲	+۴/۲۰	+۰/۸۴	-
صادرات در سال ۱۳۹۷	۸/۸۰	۵/۵۰	۲/۸۰	۰/۵۴	۵/۵

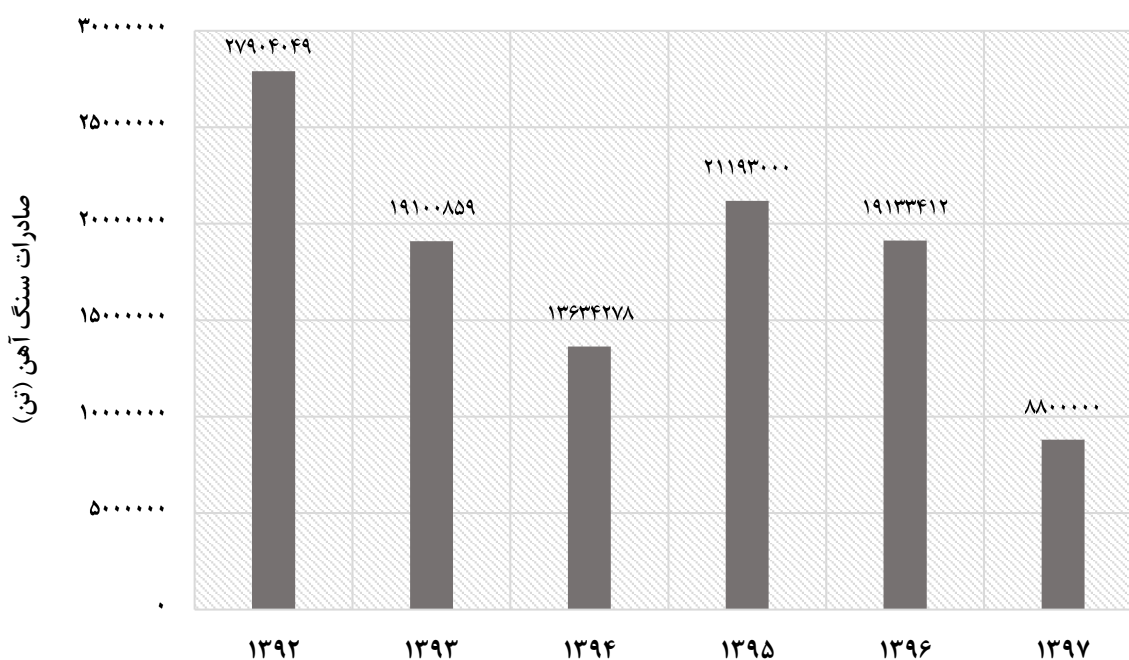
مأخذ: آمار سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران، آمار گمرک جمهوری اسلامی ایران.

* در این جدول صرفاً آمار مربوط به شمش فولادی (بیلِت، بلوم و اسلب) تولید شده به روش احیای مستقیم ذکر شده است. ۲/۳ میلیون تُن فولاد در کشور به روش کوره‌بلند و در شرکت ذوب آهن اصفهان تولید شده است.

همان‌طور که از آمار موجود در جدول ۱ مشخص است، میزان تولید انواع محصولات حلقه‌های مختلف زنجیره ارزش فولاد کشور از میزان نیاز زنجیره در سال ۱۳۹۷ بیشتر بوده است. میزان صادرات هر کدام از محصولات زنجیره فولاد نیز عموماً کمتر از میزان مازاد محصول بوده است. بنابراین می‌توان گفت که در سال ۱۳۹۷ نیاز زنجیره فولاد کشور به مواد اولیه به‌طور کامل از داخل کشور تأمین شده است. نمودار ۱ وضعیت صادرات سنگ آهن را در سال‌های اخیر مورد بررسی قرار داده است. همان‌طور که مشخص است میزان صادرات سنگ آهن دانه‌بندی کشور از حدود ۲۶ میلیون تُن (عمدتاً کم‌عیار) در سال ۱۳۹۲ به ۸/۸ میلیون تُن (عمدتاً پُرعیار) در سال ۱۳۹۷ رسیده است. عوامل متعددی در کاهش صادرات سنگ آهن دانه‌بندی در سال‌های اخیر مؤثر است که می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- تحولات بازارهای بین‌المللی و حرکت تقاضا (به‌ویژه چین) به سمت کنسانتره، گندله و خاک پُرعیار،
- تکمیل زنجیره ارزش فولاد در مجتمع‌های بزرگ معدنی کشور مانند: گل‌گهر، چادرملو، سنگان و افزایش نیاز داخل به سنگ آهن، کنسانتره و گندله،
- وضع عوارض صادراتی پلکانی بر روی صادرات مواد خام معدنی توسط شورای اقتصاد،
- سیاست‌های ارزی بانک مرکزی برای پیمان‌سازی ارزی و محدود کردن صادرات مواد خام معدنی صرفاً به تولیدکننده یا نماینده رسمی تولیدکننده،
- تحریم‌های ایالات متحده آمریکا و افزایش هزینه‌های تجارت (حمل‌ونقل، بیمه و...) ناشی از تحریم‌ها،
- چالش‌های تأمین ماشین‌آلات معدنی و قطعات یدکی به‌دلیل تحریم‌ها.

نمودار روند صادرات سنگ آهن در سال‌های ۱۳۹۲ تا ۱۳۹۷



مأخذ: گمرک جمهوری اسلامی ایران.

تحولات بازارهای جهانی و افزایش هزینه‌های تولید موجب شده است تا میزان صادرات کنسانتره و گندله از سنگ آهن دانه‌بندی پیشی بگیرد. یکی از مهم‌ترین دلایل صادرات بخشی از مواد خام و فراوری شده (کنسانتره و گندله) تولید بیش از نیاز داخل به این محصولات است که معادن و واحدهای فراوری برای جلوگیری از تعطیلی و کاهش حاشیه سود اقدام به صادرات محصولات خود کرده‌اند. این مسئله برای معادن و واحدهای فراوری کوچک و متوسط جدی‌تر است، زیرا در صورتی که امکان فروش محصول خود را در داخل کشور نداشته باشند، با کاهش قابل توجه حاشیه سود مواجه خواهند شد. جدول ۲ ظرفیت‌های ایجاد شده در زنجیره ارزش فولاد کشور را نشان می‌دهد.

جدول ۲. ظرفیت‌های ایجاد شده در زنجیره ارزش فولاد کشور

(واحد - میلیون تن)

شرح/حلقه زنجیره	کنسانتره	گندله	آهن اسفنجی	شمش فولادی*
نیاز زنجیره در ۱۴۰۴	۸۵	۸۳/۵	۵۷	۵۰
کل ظرفیت مجوز داده شده تا خرداد ۱۳۹۸	۷۶	۷۳/۶	۴۶/۱	۵۱
ظرفیت راه‌اندازی شده تا خرداد ۱۳۹۸	۵۲/۸	۴۷/۶	۳۲/۶	۳۱/۵
ظرفیت با پیشرفت فیزیکی بیش از ۶۰ درصد تا خرداد ۱۳۹۸	۹/۷	۱۸/۸	۵/۴	۷
ظرفیت با پیشرفت فیزیکی کمتر از ۶۰ درصد تا خرداد ۱۳۹۸	۱۳/۵	۷/۲	۸/۱	۱۲/۵

مأخذ: آمار معاونت طرح و برنامه وزارت صنعت، معدن و تجارت.

* صرفاً شمش فولادی تولید شده در فرایندهای احیای مستقیم در نظر گرفته شده است. حدود ۵ میلیون تن فولاد به روش کوره‌بلند تولید خواهد شد.

آمار جدول ۲ نشان می‌دهد که مجوزهای لازم برای تکمیل زنجیره ارزش فولاد کشور برای ظرفیت ۵۰ میلیون تن به روش احیای مستقیم و ۵ میلیون تن به روش کوره‌بلند صادر شده است. بنابراین مجموعه طرح‌های تکمیل شده، در دست احداث قابل تحقق و سایر مجوزهای صادر شده نشان‌دهنده سیاست‌گذاری وزارت صنعت، معدن و تجارت برای تکمیل زنجیره ارزش فولاد کشور برای رسیدن به ظرفیت ۵۵ میلیون تن فولاد در سال ۱۴۰۴ است.

راهکارهای جلوگیری از گسترش خام‌فروشی در زنجیره فولاد کشور

دلیل تمایل فعالان صنعتی و معدنی به خام‌فروشی چیست؟ چه عواملی موجب شده تا جذابیت صادرات مواد خام و نیمه‌خام افزایش یابد؟ برنامه‌های راهبردی و سیاست‌های اجرایی و حمایتی دولت چه تأثیری بر خام‌فروشی دارند؟ خام‌فروشی سنگ آهن، کنسانتره و گندله تا چه میزان بر بازدهی واحدهای بزرگ فولادی کشور اثرگذار بوده است؟ چه عواملی موجب شده تا شرکتی مانند ذوب آهن اصفهان در حال حاضر با چالش تأمین ماده اولیه روبه‌رو باشد و بیش از ۴۰ درصد ظرفیت این واحد خالی بماند؟

سیاست‌های مداخله‌گرانه دولت در قیمت‌گذاری محصولات مختلف زنجیره ارزش فولاد، موجب ایجاد شکاف قیمتی قابل توجهی میان قیمت‌های جهانی و قیمت‌های داخلی شده است. به‌عنوان مثال از ابتدای سال ۱۳۹۷ تاکنون، میزان اختلاف قیمت کنسانتره صادراتی و داخلی از ۳۳ تا ۱۱۰ درصد و میزان اختلاف قیمت گندله صادراتی و داخلی از ۲۰ تا ۷۵ درصد بوده است. این مسئله درخصوص آهن اسفنجی، شمش فولادی و محصولات نوردی تخت و طویل نیز صادق است. اختلاف قیمت جهانی با قیمت‌های

داخلی و کاهش ارزش ریال موجب جذابیت صادرات نسبت به عرضه در داخل کشور شده است. از طرف دیگر تولید بیش از میزان نیاز کشور در حلقه‌های مختلف زنجیره فولاد، معادن، واحدهای فراوری و صنایع فولادی کشور را خودبه‌خود به سمت صادرات سوق داده است. دخالت دولت در سیستم عرضه و تقاضای داخلی، از بین رفتن مکانیسم‌های بورس کالا برای کشف قیمت و الزام تولیدکنندگان به عرضه محصولات خود بیش از نیاز داخلی از دیگر عوامل کاهش جذابیت فروش داخل و افزایش جذابیت صادرات محصولات معدنی و فلزی است.

شرکت‌های عمده تولیدکننده فولاد کشور مانند مجتمع فولاد مبارکه، فولاد خوزستان و ذوب آهن اصفهان که در ابتدا دولتی بوده‌اند و در جریان خصوصی‌سازی شرکت‌های دولتی به بخش خصوصی، نهادهای عمومی و شبه‌دولتی، واگذار شده‌اند، در سال‌های متمادی و به دلیل دخالت نهادهای مختلف غیرتخصصی در حوزه فولاد در مدیریت این بنگاه‌ها، تغییر و تحولات متعددی را تجربه کرده‌اند. به طور مثال شرکت سهامی ذوب آهن اصفهان که به صورت یک مجموعه گسترده شامل معادن سنگ آهن و زغال سنگ به همراه واحد کوره بلند احداث شده و محاسبات مربوط به توجیه‌پذیری فنی و اقتصادی طرح بر این اساس انجام شده بود، در جریان واگذاری به بخش خصوصی، تحولاتی را تجربه کرد که به زنجیره تولید در این مجتمع بزرگ فولادی آسیب زده است. جدا شدن معادن سنگ آهن و زغال سنگ از این مجتمع و تحمیل تعداد زیادی نیروی انسانی، موجب شده است تا در حال حاضر این واحد فولادی با حدود ۶۰ درصد ظرفیت و بیش از ۱۲,۰۰۰ نفر نیروی انسانی مازاد فعالیت کند. همچنین عدم حرکت جدی برای افزایش کیفیت زغال سنگ معادن داخل کشور، ذوب آهن اصفهان را مجبور کرده تا بخشی از نیاز کنسانتره زغال سنگ و کک خود را از طریق واردات تأمین نماید و در میان شرکت‌های فولادی کشور از جمله واحدهایی است که کمترین میزان یارانه انرژی را دریافت می‌کند. سایر مجموعه‌های بزرگ فولادی کشور مانند فولاد مبارکه و فولاد خوزستان، عموماً با مدیریت بهینه زنجیره تولید توانسته‌اند تا زنجیره تأمین مواد اولیه خود را تکمیل کنند و چالش جدی درخصوص تأمین ماده اولیه تولید نداشته باشند. شرکت‌های بزرگ معدنی مانند چادرملو و گل‌گهر نیز اقدام به توسعه زنجیره فولاد کرده‌اند و بخشی از تولید مواد معدنی خود را در زنجیره همان شرکت مصرف می‌کنند.

جمع‌بندی و ارائه راهکار

بررسی آمار مربوط به تولید و تجارت محصولات مختلف در زنجیره ارزش فولاد کشور نشان می‌دهد که سهم صادرات مواد معدنی خام، کنسانتره و گندله در کل زنجیره ارزش فولاد کشور کمتر از ۶ درصد است و بیش از ۹۴ درصد مواد معدنی استخراج شده از معادن کشور (بدون در نظر گرفتن استخراج شن و ماسه) در زنجیره ارزش محصولات معدنی و فلزی و به عنوان ماده اولیه مورد استفاده قرار گرفته و محصولات با ارزش افزوده بالا تولید شده‌اند. هرچند همین میزان صادرات مواد خام معدنی قابل توجیه نیست و وزارت صمت باید با مدیریت زنجیره ارزش فولاد کشور و اتخاذ سیاست‌های اصولی تنظیم بازار ضمن جلوگیری از تعطیلی واحدهای کنسانتره، گندله و سنگ آهن دانه‌بندی، امکان جذب این سهم حدود ۶ درصدی را در داخل فراهم سازد. به منظور تشویق صنایع پایین‌دستی و توسعه زنجیره ارزش محصولات معدنی و فلزی، راهکارهای زیر به ترتیب اولویت پیشنهاد می‌شود:

- برنامه‌ریزی اصولی برای اصلاح قیمت حامل‌های انرژی و استفاده بهینه از منابع آزاد شده از محل یارانه پنهان انرژی در راستای توسعه زنجیره ارزش محصولات معدنی و فلزی به‌ویژه اکتشافات معدنی.

- خودداری دولت از دخالت غیراصولی در بازار و قیمتگذاری محصولات معدنی و فلزی به منظور کاهش شکاف میان قیمت‌های داخلی و جهانی (در صورت تداوم شکاف قیمتی میان داخل کشور و قیمت‌های جهانی، همچنان صادرات مواد خام و نیمه‌خام جذابیت خواهد داشت و تولیدکنندگان تمایلی به عرضه محصولات خود در داخل کشور نخواهند داشت).

- وضع عوارض و مالیات برای صادرات مواد خام و نیمه‌خام به صورت سالیانه و با در نظر گرفتن راهبردها، شرایط و اقتضائات کشور و رعایت ماده (۳۵) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور به طوری که لیست مواد خام و مواد اولیه بخش صنعت و معدن به همراه میزان عوارض و مالیات به طور سالیانه و با مشورت کارشناسی بخش خصوصی مورد بازنگری قرار گرفته و به تصویب شورای اقتصاد برسد.

- سیاستگذاری برای عرضه کلیه محصولات زنجیره ارزش فولاد از سنگ آهن تا محصولات فولادی در بورس کالا و کشف قیمت بر مبنای مکانیسم‌های عرضه و تقاضا (صدور دستورالعمل‌های لازم برای تنظیم بازارهای انحصاری در زنجیره فولاد منحصراً توسط شورای رقابت).

- سیاستگذاری به منظور ورود جدی بخش خصوصی برای سرمایه‌گذاری در بخش معدن و صنایع معدنی به ویژه در حلقه اکتشافات معدنی و کاهش تصدی‌گری دولت.

- اتخاذ سیاست‌های کوتاه‌مدت برای جبران کمبود مواد اولیه در واحدهای بزرگ فولادی مانند شرکت سهامی ذوب آهن اصفهان از طریق واگذاری پهنه‌ها و محدوده‌های اکتشافی در اختیار ایمیدرو به شرکت ذوب آهن اصفهان (توجه به این نکته ضروری است که وضعیت فعلی شرکت ذوب آهن اصفهان نتیجه مجموعه‌ای از اقدامات نادرست و غیرکارشناسی مدیریتی و دخالت‌های دولت است که در طول سال‌های گذشته منجر به آسیب‌پذیر شدن این واحد فولادی در کشور شده است، بنابراین انتظار مجموعه‌ای از اقدامات حمایتی دولت برای جبران آسیب‌های وارد شده به این واحد منطقی به نظر می‌رسد و نمی‌توان خام‌فروشی را به عنوان دلیل اصلی وضعیت فعلی این شرکت عنوان کرد).

- معادن کوچک و متوسط به دلایل متعدد فنی و اقتصادی، عمدتاً امکان عقد قراردادهای میان‌مدت و بلندمدت با واحدهای بزرگ مصرف‌کننده سنگ آهن و کنسانتره را ندارند، بنابراین در شرایطی که تولید مواد خام و کنسانتره در کشور از تقاضای داخلی پیشی گیرد، این معادن با صادرات سنگ آهن و محصولات فراوری شده، راهی برای تداوم فعالیت معدنی خود ایجاد می‌کنند و از غیرفعال شدن و تعطیلی معادن جلوگیری می‌شود. بنابراین ایجاد امکانی برای صادرات محدود معادن کوچک و متوسط یکی از راه‌های زنده نگه داشتن تولید در این حوزه است که نیازمند ارتقای سیستم‌های نظارتی هوشمند بر تولید و استخراج معادن و انعطاف در سیاستگذاری‌هاست.