

فساد در صنعت فولاد کشور

سعیده خالقی^۱

چکیده

زنگیره ارزش فولاد به عنوان یکی از محصولات استراتژیک، از مهم‌ترین زنجیره‌های ارزش صنعتی در کشور است و نقش مهمی در ایجاد ارزش افزوده، اشتغال‌زایی و ارزآوری دارد. در بازار محصولات مادر و استراتژیک از جمله فولاد، برخی عوامل زمینه‌ساز فساد اقتصادی، منجر به بی‌اثر شدن سیاست‌های کنترلی دولت در بازار یا انحراف اهداف این سیاست‌ها از توزیع عادلانه منافع می‌شود. در گزارش حاضر، به منظور شناسایی گلوگاه‌های شکل‌گیری فساد در صنعت مذکور، بر مشکلات آن تمرکز شده است؛ زیرا فساد اقتصادی عمدتاً در فضایی شکل می‌گیرد که نوعی خلاً و ناکارآمدی در آن وجود داشته باشد. متأسفانه صدور برخی مجوزهای خارج از چارچوب در راستای صادرات و تأسیس کارخانه‌های فولاد، رانت ایجادشده در فضای بازار بورس کالای این محصول، دلالی و واسطه‌گری، خروج مواد اولیه، واسطه‌ای و نهایی فولاد از بازار رسمی و عرضه آن در بازار آزاد و یا صادرات نامتعارف به خارج از کشور، خامفروشی بخشی از سنگ‌آهن اکتشافی موردنیاز در فرایند تولید فولاد و اشکالات ساختاری قوانین، مصوبات و بخش‌نامه‌های مختلف، از علل شکل‌گیری فساد در صنعت فولاد به شمار می‌آید. ازین‌رو، باتوجه به گلوگاه‌های احصا شده و ملاحظات امنیت اقتصادی، راهکارهایی برای به حداقل رساندن فساد اقتصادی پیشنهاد می‌شود که شامل ارتقای شفافیت از طریق الکترونیکی‌شدن امور، اهلیت‌ستجی تولید کنندگان، جلوگیری از خامفروشی، حذف یا تعديل قیمت‌گذاری دستوری، اصلاح قوانین و مقررات و جلوگیری از شکل‌گیری انحصار در بازار فولاد است.

واژگان کلیدی: صنعت فولاد، فساد اقتصادی، خام فروشی.

مقدمه

طی سال‌های ۲۰۱۸ و ۲۰۱۹ در میان ۱۰ تولیدکننده برتر فولاد در جهان، رتبه ۱۰ را به خود اختصاص داده است. در این رتبه‌بندی چین، هند و ژاپن به عنوان سه کشور برتر در این حوزه مطرح شده‌اند؛ بنابراین، رتبه ۱۰ از میان مجموع کشورهای برتر تولیدکننده فولاد، نشان‌دهنده جایگاه مهم کشور در این صنعت است. باتوجه به اهمیت بخش صنعت فولاد در کشور و جایگاه ایران از منظر بین‌المللی در این بخش، دولت در سال‌های گذشته تلاش کرده است از طریق برخی

فساد اقتصادی آثار مخرب فراوانی بر بخش‌های مختلف اقتصادی از جمله صنعت فولاد دارد. صنعت فولاد به واسطه ارزش افزوده بالا و ارتباط گسترده با دیگر صنایع، از فساد اقتصادی در امان نیست. زنجیره ارزش این محصول، یکی از مهم‌ترین زنجیره‌های ارزش صنعتی در کشور است که عواید مالی بسیاری را برای اقتصاد داخلی به دنبال دارد. بر اساس آخرین گزارش انجمن جهانی فولاد^۲ در سال ۲۰۲۱، ایران

۱. دانش‌آموخته کارشناسی ارشد، دانشگاه الزهرا، تهران، ایران



آن پرداخته شده است. در ادامه نیز ضمن تأکید بر ملاحظات امنیت اقتصادی مرتبط با آن، در پایان گزارش راهکارهایی برای به حداقل رساندن فساد در این حوزه در شرایط فعلی و از طریق زیرساخت‌های موجود، ارائه شده است.

۱. گلوگاه‌های شکلگیری فساد در صنعت فولاد کشور

در بازار محصولات مهم و استراتژیک، برخی ذی‌نفعان قدرتمند و عمدتاً صاحب نفوذ سعی می‌کنند سیاست‌های بالادستی را در جهت حفظ یا افزایش منافع خود به کار گیرند. این اقدامات تا جایی می‌تواند پیش برود که نه تنها سیاست‌ها بی‌اثر شود بلکه توزیع منافع نیز به انحراف کشیده شود. می‌توان گفت هر سیاستی که در بالادست تدوین می‌شود، در وهله نخست با محوریت و نیت دستیابی به اهداف ارزشمندی از جمله حمایت از تولید داخل است، اما در برخی موارد دستخوش غرض‌ورزی‌ها و اهداف بازیگران آن بخش قرار می‌گیرد. این موضوع در بازار فولاد و محصولات فولادی کشور نیز قابل مشاهده است. صنعت فولاد یکی از صنایع مادر و زیربنایی در توسعه اقتصادی کشور محسوب می‌شود. بر اساس گزارش شرکت ملی فولاد ایران (۱۳۹۹)، طبق سند چشم‌انداز افق ۱۴۰۴، تولید ۵۵ میلیون تن فولاد برنامه‌ریزی شده و این در حالی است که این صنعت با چالش‌های متعددی برای رسیدن به این هدف رو به رو است. چالش‌های موجود در بازار

سیاست‌گذاری‌ها، نسبت به کنترل بازار داخلی آن اقدام نماید اما در عمل در برخی موارد، مشکلات قابل توجهی برای این بخش از جمله خامفروشی، احتکار و انحصار^۱ که درنتیجه سیاست‌های نادرست یا شیوه نادرست اجرای آن‌ها به وجود آمده است. این مشکلات، باعث شده است تا بخش‌های مختلف زنجیره ارزش این صنعت آن‌طور که شایسته است، توسعه نیابد و برنامه‌ریزی‌های آتی برای توسعه و پیشرفت این صنعت، محقق نگردد و چالش‌های مهمی از جمله مفاسد اقتصادی در بازار این محصول ایجاد شود.

متخصصانه پدیده شوم فساد اقتصادی می‌تواند مراحل مختلف زنجیره تولید و تأمین فولاد و عرضه داخلی و خارجی آن را درگیر کند. یکی از راههای شناسایی گلوگاه‌های شکلگیری فساد در یک بخش، تمرکز بر علل مشکلات آن بخش است؛ زیرا عمدتاً فساد در مراحلی از یک فرایند شکل می‌گیرد که نوعی خلاً و ناکارآمدی در آن مراحل وجود داشته باشد؛ بنابراین در این گزارش تلاش شده است از طریق شناسایی مشکلات بخش صنعت فولاد در کشور، به شناسایی گلوگاه‌های فسادخیز آن دست یافت؛ لذا به بررسی وضعیت صنعت فولاد در ایران و مشکلات زمینه‌ساز فساد اقتصادی در بازار این محصول پرداخته می‌شود. در این راستا، در بخش نخست به ارائه گلوگاه‌های شکلگیری فساد اقتصادی در صنعت فولاد با تمرکز بر مشکلات و خلاهای بازار

۱. بسیاری از بنگاه‌های اقتصادی با خرید گستره محصولات فولادی، ابارهای خود را مملو از این محصولات نموده و بخش قابل توجهی از بازار فولاد و آهن در دست صاحبان قدرت اقتصادی قرار گرفته است، این اقدام ضمن ایجاد نگرانی برای فعلان حوزه فولاد در بورس کالا، منجر به دامپینگ فولاد در بازار داخلی شده است (تارنمای اطلاع‌رسانی فولادباف، ۱۳۹۹).



چالش برانگیز شکل می‌گیرد. وجود نوسانات و بی ثباتی‌ها در بخش‌های مختلف بازار فولاد کشور از جمله در حوزه قیمت‌گذاری، عرضه و تقاضای مواد اولیه و محصولات نهایی، موجب ایجاد فضای چالش برانگیز و شکل‌گیری رانت و فساد برای عده‌ای در این بازار شده است.

شایان ذکر است، عوامل بسیاری بر فساد اقتصادی در بخش‌های مختلف تأثیرگذارند. با بررسی ابعاد مختلف زنجیره تولید فولاد در کشور می‌توان از جمله مهم‌ترین عوامل مؤثر بر فساد در این صنعت را به شرح جدول (۱) طبقه‌بندی نمود. مصادیق مطرح شده در این جدول، در بخش‌های بعدی گزارش تبیین شده است.

محصولات مختلف فولادی، عمدتاً ناشی از خلاصه و تدوین سیاست‌های نادرست و یا عدم اجرای مطلوب سیاست‌های تدوینی است که در اغلب موارد سلامت ساختار بازار این محصولات را نشانه گرفته است. این چالش‌ها منجر به عدم تعادل و ثبات در بازار فولاد، مشکلات در حوزه تأمین مواد اولیه، بهره‌وری پایین صنعت فولاد، وجود شکاف‌هایی در زنجیره ارزش این محصول، احتکار، شکل‌گیری بازار غیررسمی و در مجموع عدم تحقق برنامه‌های توسعه‌ای مرتبط با آن شده است. از طرفی وجود چالش‌های عدیده، زمینه شکل‌گیری فساد اقتصادی در این بخش را نیز فراهم آورده است؛ زیرا فساد، اقدامی است که عمدتاً در فضای

جدول ۱: ابعاد فساد اقتصادی در صنعت فولاد

عوامل اثرگذار	اهم مصادیق در صنعت فولاد
فقدان شفافیت اطلاعاتی	وجود اشکالات عدیده در حوزه سامانه‌های الکترونیکی و فقدان گزارشات آماری دقیق از ظرفیت بالقوه و بالفعل تولیدکنندگان
خلافهای قوانین و مقررات	صدور مجوزهای خارج از چارچوب در حوزه تولید و صادرات؛ صادرات با کارت‌های بازگانی یکباره مصرف، هدفمند نبودن سیاست‌ها؛ فقدان نگاه صادرات محور بهویژه در مراحل انتهاهی زنجیره تولید فولاد؛ عدم شناسایی بخش‌های اولویت‌دار برای ارتقای ارزش و مزیت از طریق این بخش‌ها؛ عدم توجه به نیاز داخل و فقدان سیاست‌های حمایتی مناسب؛ افزایش موضع تولید و بوروکراسی‌های دست‌پاگیر اداری برای تولیدکنندگان واقعی
تعارض منافع	انعقاد برخی قراردادهای نامتعارف با مبالغ قابل توجه و تحت عنوان غیرضروری از سوی برخی تولیدکنندگان بزرگ دولتی
فقدان نظارت‌های مؤثر و کارآمد	شكل‌گیری انحصار در بازار؛ خروج انواع محصولات فولادی از بازار بورس و عرضه آن در بازار غیررسمی؛ فقدان اهليت‌سنجی مناسب تولیدکنندگان؛ خامفروشی محصولات در بازارهای خارجی؛ احتکار
فقدان شایسته‌سالاری	انتسابات خاص و ارتباط برخی مدیران با یقه‌سفیدها و اتخاذ تصمیمات مغرضانه و غیرکارشناسی
دخلات‌های دولت	تعیین قیمت‌های دستوری در بازار بورس؛ تعیین مقادیر مشخصی از محصولات جهت عرضه در بورس و جلوگیری از شکل‌گیری بازار رقابتی

دیگر مربوط به مشکلاتی است که خارج از این بازار بر طرف‌های عرضه و تقاضا وارد می‌شود. تمامی مشکلات

بررسی‌ها نشان می‌دهد، بخشی از بی‌ثباتی‌های صنعت فولاد کشور، ناشی از مشکلات درونی صنعت و بخشی



وزارت صمت)، سیاست دولت در زنجیره فولاد، افزایش ارزش افزوده و صادرات زنجیره فولاد کشور، هم‌زمان با اطمینان از تأمین مواد اولیه موردنیاز صنایع پایین‌دستی و رعایت برنامه اعلامی در بورس کالا است. بر این اساس، علی‌رغم این‌که صادرات با محوریت محصولات نهایی، یکی از متغیرهای کلانی است که آثار مطلوبی بر اقتصاد کشور دارد، در صورتی که این اقدام در یک بخش مفروض به‌نحوی صورت گیرد که منابع موردنیاز داخل نیز از چرخه تولید خارج شود (خامفروشی)، می‌تواند تولید ناخالص داخلی را با چالش‌هایی مواجه سازد. در حوزه فولاد نیز عده‌ای مایل به فروش این محصولات در بازارهای خارجی به‌دلیل نوسانات ارزی، کاهش ارزش پول ملی و قیمت دستوری بازار این محصولات (که تمایل تولیدکنندگان به عرضه محصولات در بازار رسمی بورس را کاهش می‌دهد)، هستند و در صورتی که صدور این مجوزها و شناسایی صادرکنندگان واقعی، با نظارت‌های لازم و دقیق کافی همراه نباشد، منجر به اخلال در بازار داخلی و خامفروشی و فساد اقتصادی خواهد شد. همچنین صدور مجوزهای خارج از برنامه در راستای تأسیس کارخانه‌های فولاد به‌ویژه در بخش پایین‌دستی این صنعت در داخل کشور که می‌تواند از سوی عده‌ای سودجو و با هدف دریافت سهمیه ماهانه مواد اولیه و محصولات فولادی از سامانه بهین‌یاب^۱ و فروش آن در بازار آزاد و یا صادرات آن

دروند و بیرونی این بازار به‌نحوی درنهایت بر عدم ثبات و قیمت‌گذاری نادرست محصولات فولادی در مراحل مختلف زنجیره تولید آن سوق یافته است و این امر زمینه شکل‌گیری رانت و فساد در این بازار به‌ویژه برای دلالان و واسطه‌ها را فراهم نموده است. به گزارش خبرگزاری تسنیم (۱۳۹۹)، عضو کمیسیون صنایع و معادن مجلس شورای اسلامی در صحنه علنی مجلس مطرح نموده است که میزان رانت دلالان و واسطه‌گران در بازار فولاد تنها در هفت‌ماهه نخست سال، بین ۱۵۰ تا ۱۸۰ هزار میلیارد تومان است. بر این اساس در ادامه به برخی از اهم مشکلات و چالش‌های بازار فولاد ایران که می‌تواند زمینه‌ساز و یا متأثر از مفاسد اقتصادی در این حوزه باشد، اشاره می‌شود.

۱-۱. صدور برخی مجوزهای خارج از چارچوب در مراحل مختلف زنجیره تولید فولاد
در مراحل مختلف زنجیره تولید، توزیع و تأمین محصولات فولادی، مجوزهای مختلفی صادر می‌گردد. به عنوان مثال در صادرات و تولید این محصولات. بر این اساس، در صورتی که مجوزهایی در این بخش و خارج از چارچوب تعیین‌شده در جهت صادرات محصولات فولادی به‌خصوص مواد خام صادر شود، می‌تواند منجر به ایجاد چالش به‌ویژه در صنایع پایین‌دستی گردد؛ بنابراین، بر اساس ماده ۱۲ شیوه‌نامه ساماندهی عرضه و تقاضای زنجیره فولاد مصوب یکصد و پنجاه و چهارمین جلسه ستاد هماهنگی اقتصادی دولت (ابلاغی در تاریخ ۱۳۹۹/۸/۲۸ به

۱. وزارت صنعت، معدن و تجارت در راستای بهبود ارائه اطلاعات و خدمات، پنجه‌های واحد اطلاعات و خدمات، بهین‌یابی برای ثبت اطلاعات و خدمات صنعت، معدن و تجارت را راه‌اندازی کرده است. درگاه بهین‌یاب، نمای ارائه خدمات به مقاضیان برای ثبت اطلاعات و درخواست آنان است. در



را با قیمت‌های بالاتر از خارج از بورس تأمین کنند.
درنتیجه سیاست‌های موجود تنها سبب شده است
عدهای از واسطه‌گران به کسب سودهای بادآورده
دست یافته و دولت، تولیدکنندگان واقعی و مردم با
مشکلات عدیدهای از جمله ازدستدادن بازارهای
صادراتی، کاهش تولید و افزایش قیمت‌ها مواجه شوند.
از طرفی، الزام کلیه تولیدکنندگان زنجیره فولاد به
عرضه محصولات خود در بورس کالا به‌ویژه
تولیدکنندگان کوچک و متوسط و برخی واحدهای
خُرد به‌دلیل فقدان توانمندی لازم آن‌ها، مشکلاتی
برای این دسته از تولیدکنندگان به‌همراه داشته است.
مجموع این عوامل منجر به شکل‌گیری فساد و ارائه
اعداد و ارقام غیرواقعی از طریق تلاش برای ایجاد
فضایی غیرشفاف و رانتی شده است. فساد در این
کanal مربوط به خروج عرضه رسمی محصولات
فولادی از بازار باهدف کسب سودهای بالاتر است.

۱-۳. خروج مواد اولیه از بازار رسمی و عرضه آن

در بازار غیررسمی (خامفروشی)

در رابطه با فولاد و محصولات آن، به‌دلیل وجود تقاضای
روزافزون جهانی و تفاوت قیمت داخل و خارج از کشور
و سود بالای حاصل از صادرات، در برخی موارد، مواد
اولیه به‌ویژه در مراحل ابتدایی زنجیره تأمین فولاد،
از جمله سنگ معدن، آهن اسفنجی، گندله، شمش فولاد

صورت گیرد، یکی از عوامل زمینه‌ساز اختلال در
تأمین نیاز داخل و فساد در این حوزه است.^۱

۲-۱. رانت ایجادشده در فضای حاکم بر بورس کالای محصولات فولادی

فولاد و محصولات فولادی از مجموعه کالاهایی است
که بایستی تا حد مشخصی توسط تولیدکنندگان در
بورس کالا عرضه شوند. بورس کالا با وجود این‌که
به‌لحاظ نظری، مکانیسم مناسبی برای کاهش
واسطه‌گری و دلایل در عرضه محصولات مختلف
است، اما با چالش‌هایی در بخش فولاد کشور همراه
بوده است. به عنوان مثال، بازنودن دست بازار در کشف
قیمت‌های تعادلی بر مبنای عرضه و تقاضای واقعی
به‌دلیل دخالت دولت در تعیین دستوری قیمت و تعیین
میزان عرضه در بورس کالا، دخالت در تعیین
عرضه‌کنندگان و خریداران این بازار و فسخ برخی
معاملات، این بازار را تا حدودی ناکارآمد نموده است
و منجر به کاهش تمایل تولیدکنندگان فولاد به عرضه
محصولات خود در بورس کالا شده است. به‌طوری‌که
محصولات خود را در بازار آزاد و غیررسمی عرضه
نموده و از این طریق زمینه‌ساز شکل‌گیری و تقویت
بازار سیاه فراهم شده است. جمیع موارد مذکور می‌تواند
از یکسو موجب کمبود مواد اولیه در کشور گردد و از
سوی دیگر تولیدکنندگان واقعی مجبور شوند نیاز خود

این سامانه، خرید مواد اولیه پتروشیمی و محصولات فلزی از طریق بورس کالا فقط برای تولیدکنندگان امکان‌پذیر است و بورس کالا تنها به مقاضیانی که از طریق وبگاه بهینه‌یاب تأیید شده‌اند، اجازه خرید می‌دهد. خرید مواد اولیه برای کلیه واحدهای تولیدی صنعتی و صنفی دارای پرونده بهره‌برداری و پروانه کسب منوط به ارائه آمار تولید امکان‌پذیر است (وزارت صنعت، معدن و تجارت).

۱. بر اساس گزارش خبرگزاری تسنیم (۱۳۹۹) به نقل از یکی از اعضای انجمن تولیدکنندگان فولاد ایران، هدف برخی از این فعالان از پیگیری برای کسب مجوز، دریافت ۱۰۰ تن سهمیه ماهانه سامانه بهینه‌یاب است تا از طریق عرضه آن به بازار آزاد درآمدی در حدود ۶ میلیارد تومان کسب کنند. شدت این ویژه‌خواری به حدی است که با فروش دوماهه این سهمیه در بازار آزاد، هزینه تأسیس کارخانه جبران می‌شود.



غیررسمی و آزاد عرضه می‌کنند. از جمله دیگر تخلفات این بازار می‌توان به اقدامات دلالان و مفسدین اقتصادی در سوءاستفاده از انحصار ایجادشده در فرایند خرید از بورس کالا باتوجه به برخی خلاصه‌های سامانه بهین‌یاب، احتکار و صادرات با کارت‌های بازرگانی یکبارمصرف، اشاره کرد.

۱-۴. به کارگیری افراد غیرمتخصص در برخی مناصب خاص و کلیدی مدیریتی صنعت فولاد
سوء مدیریت یکی از مشکلات کشور در بخش‌های مختلف و مهم اقتصادی است. انتصاب برخی افراد در برخی مناصب مهم مدیریتی که عمدهاً از طریق رانت و ارتباط با یقه‌سفیدها صورت می‌گیرد، موجبات سوء مدیریت در این بخش را فراهم می‌آورد. تصمیمات مغرضانه و کارشناسی نشده این افراد، باهدف کسب منافع نامتعارف و منفعت شخصی، به حیاط خلوت برخی افراد تبدیل شده و زمینه دست‌اندازی مفسدان اقتصادی به منابع سرشار این بخش را فراهم آورده است. برخی از متسربین به صحابان قدرت و نفوذ که اغلب فاقد تخصص و تجربه کافی هستند و اغلب بر اساس مصلحت‌اندیشی‌های جناحی و حزبی انتخاب می‌شوند، عهدهدار سمت‌های کلیدی و مهم شده و به جای استفاده از قدرت خود در راستای بهبود شرایط و رفع مشکلات این حوزه، می‌توانند با تصمیمات خود باعث ایجاد اخلال در بازار شوند؛ از جمله این تصمیمات می‌توان به فروش غیرقانونی برخی مجوزهای، واگذاری‌های نامتعارف، اعطای برخی امتیازات و انحصارات ویژه، رانت‌خواری، امضاهای طلایی و برخی موارد از این دست اشاره نمود. لازم به ذکر است، وجود برخی انتصابات خاص در بخش

و کنسانتره از زنجیره تولید داخل خارج شده و بر این اساس بازار داخلی این مجموعه محصولات به‌ویژه در بخش مواد اولیه، توازن خود را ازدست‌داده است. بخشی از سنگ‌آهن اکتشافی که بایستی در کارخانجات داخل کشور در فرایند تولید فولاد وارد شود، به صورت خام‌فروشی صادر می‌شود. مؤید این امر وجود اختلاف در آمار اعلامی فولاد و آمار واقعی تولید آن است. لازم به ذکر است در گزارش تحقیق و تفحص مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۴)، از جمله پیامدهای منفی خام‌فروشی در زنجیره فولاد کشور به ازدست‌دادن منابع سرمایه‌ای بدون جایگزین، هزینه فرصت ازدست‌رفته ناشی از عدم استفاده از ارزش‌افزوده بالاتر تولید محصولات نهایی فولادی و هزینه فرصت ازدست‌رفته ناشی از عدم ایجاد استغالی که در صورت تولید فولاد از سنگ‌آهن به دست می‌آید، اشاره شده است.

در چنین شرایطی، فقدان نظارت مؤثر و کافی از سوی دولت در جلوگیری از خام‌فروشی و صادرات خارج از چارچوب مواد اولیه و واسطه‌گری‌های گسترده، باعث افزایش فعالیت‌های غیرمولود و رانتی در این بخش می‌شود. در صورتی که به جای خام‌فروشی، نیاز بازار داخل و به خصوص صنایع میان‌دستی و پایین‌دستی تأمین شود و به عبارتی زنجیره فولاد تکمیل و توسعه پیدا کند، ارزش‌افزوده بالایی برای کشور داشته و صادرات می‌تواند با وضع تعریفهای پایین از محل محصول نهایی صورت بگیرد.

البته شایان ذکر است برخی صنایع پایین‌دستی مواد اولیه خریداری شده از بازار بورس را در قالب واسطه‌گری و دلالی از گردونه تولید خارج و در بازار



حضور واسطه‌ها و دلالان را با هدف کسب سود نامتعارف از این بازار فراهم نموده است.

۲. ملاحظات امنیت اقتصادی

بخش صنعت از طریق ارزش‌افزوده بالا و سهمی که از استغلال کشور دارد، نقش بی‌بدیلی در رشد و توسعه اقتصادی ایفا می‌کند. تمامی صاحب‌نظران اقتصادی معتقدند که بخش صنعت به عنوان موتور محرکه رشد و توسعه اقتصادی عمل می‌کند. بخش صنعت می‌تواند از طریق پویا کردن فعالیت‌های مولد در اقتصاد منجر به بهبود وضعیت اقتصادی شود. متأسفانه مشاهده می‌شود بهدلیل برخی موانع و مشکلات در این حوزه از جمله پدیده شوم فساد اقتصادی، آسیب‌پذیری این بخش نسبت به سایر بخش‌ها بیشتر شده است. همچنین وضعیت بین‌المللی و تحریم‌ها نیز بر این شرایط دامن زده است. تمامی این عوامل باعث شده علی‌رغم وجود منابع قابل توجه و ارزشمند و ظرفیت‌های بالا، آن‌طور که شایسته است، این بخش بر اقتصاد تأثیرگذار نباشد. همان‌گونه که در بخش قبلی گزارش اشاره شد، وجود برخی سیاست‌گذاری‌های نادرست و یا خلاهای ساختاری در بخش فولاد کشور، زمینه‌ساز وقوع تخلفات و فساد اقتصادی را فراهم آورده است. این امر صرفاً به فساد اقتصادی ختم نمی‌شود بلکه از کانال‌های تأثیربخش صنعت بر رشد و توسعه اقتصادی کشور نیز بر اقتصاد داخلی ضربه وارد می‌کند. لذا در این بخش به برخی ملاحظات امنیت اقتصادی و نقش فساد در حوزه صنعت بر بخش‌های مهم اقتصاد پرداخته می‌شود.

فولاد کشور و رانت ایجادشده برای عده‌ای خاص، به عنوان یکی از عوامل زمینه‌ساز تحقیق و تفحص مجلس شورای اسلامی از بخش فولاد کشور در سال ۱۳۹۴ عنوان شده است. به عنوان مثال انعقاد قراردادهایی با مبالغ قابل توجه از سوی یکی از مدیران مجموعه فولاد مبارکه در سال ۱۳۹۸ با افراد متنسب به برخی از اعضای هیئت دولت و همچنین با شرکت‌هایی که تخصص لازم و کافی در حوزه‌های موضوع قرارداد را ندارند، از جمله سوء مدیریت‌ها در این بخش است.

۱-۵. اشکالات ساختاری قوانین، مصوبات و بخش‌نامه‌های مختلف در بازار فولاد

قوانین و مصوبات متعددی در حوزه صنعت کشور وجود دارد. متأسفانه این قوانین یا به خوبی اجرایی نمی‌شوند و یا خود دارای خلاهایی هستند. در برخی بخش‌های صنعت از جمله بخش فولاد نیز صدور بخش‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های متعدد که در برخی موارد به منظور ارائه نسخه‌های دم‌دستی برای حل مشکلات مقطوعی مطرح شده‌اند، چالش‌های دیگری به این بازار افزوده و موجب سردرگمی طرف‌های بازار این محصول شده است. از جمله اشکالات مرتبط با قوانین و بخش‌نامه‌ها، هدفمند نبودن سیاست‌های این بخش، فقدان نگاه صادرات محور بهویژه در مراحل انتهای زنجیره فولاد، عدم شناسایی بخش‌های اولویت‌دار برای ارتقاء ارزش و مزیت از طریق این بخش‌ها، عدم توجه به نیاز داخلی و فقدان سیاست‌های حمایتی مناسب، افزایش موضع تولید و بوروکراسی‌های دست‌وپاگیر اداری برای تولیدکنندگان واقعی فولاد است که زمینه



تأمین مواد اولیه، واسطه و نهایی فولاد در داخل کشور، خلاً وجود داشته باشد. به عبارتی، تولیدکنندگان در هر بخش از زنجیره تأمین فولاد، بایستی نیاز داخل به محصولات فولادی صنایع پایین‌دستی را تأمین نموده و هر جا میان تولید و تقاضا شکافی وجود داشت، این شکاف را از طریق رویکردهای مناسب مانند واردات برطرف نمایند. متأسفانه برخی مشکلات در خصوص تأمین مواد اولیه و محصولات فولادی به‌ویژه برای صنایع پایین‌دستی در برخی برده‌های زمانی، مطرح شده است که این موضوع را با ابهام مواجه می‌نماید. البته این نکته را باید در نظر داشت که بخشی از مواد خام و فراوری شده این محصول به‌دلیل تحولات بازار ارز، توسط معادن و واحدهای فراوری به خارج از کشور و خارج از چارچوب تعیین شده صادر می‌شود و در زنجیره تأمین فولاد کشور وارد نمی‌گردد.

این در حالی است که همان‌گونه که در بخش قبلی گزارش اشاره شد، خامفروشی و صادرات خارج از چارچوب بهینه، به‌دلیل تفاوت در قیمت نسبی هر محصول از این زنجیره تولید با قیمت‌های جهانی و انگیزه سوداگرانه برخی افراد ممکن است تولید محصول نهایی فولاد در کشور را با چالش‌های جدی مواجه نماید و موجب تعطیلی بسیاری از کارخانجات و کارگاه‌های تولید فولاد در کشور که توانایی رقابت بر سر تأمین مواد اولیه خود را ندارند، بشود و این بهمعنای آسیب جدی بر ارزش‌افزوده بخش تولید فولاد در کشور بوده و از این کانال، کاهش رشد تولید ناخالص داخلی را به‌دبیل داشته باشد. معمولاً در

۱-۲. فساد اقتصادی و تأثیر آن بر تولید و ارزش‌افزوده صنعت فولاد

بخش صنعت، از جمله صنعت فولاد یکی از صنایعی است که ارزش‌افزوده بالای اقتصادی به‌همراه دارد؛ بنابراین توسعه این صنعت بر افزایش ارزش‌افزوده این بخش تأثیرگذار است. از طرفی هرگونه افول در روند زنجیره تولید تا مصرف می‌تواند ارزش‌افزوده صنعت فولاد را تغییر دهد. صنعت فولاد جزو صنایعی است که ارتباطات گسترده‌ای با بخش‌های اقتصادی بالادستی، میان‌دستی و پایین‌دستی دارد و در مجموع نمی‌توان بخشی را نام برد که بهنحوی با این صنعت مرتبط نباشد؛ بنابراین رونق این صنعت به رونق اقتصادی کشور نیز کمک می‌کند. از جمله مزیت نسبی تولید فولاد در کشور نسبت به سایر کشورها، می‌توان به‌وفور نیروی کار، مزیت نسبی در تولید این محصول به‌دلیل وجود منابع سرشار طبیعی، قیمت نسبی آن در مقایسه با سایر کشورهای تولیدکننده و... اشاره نمود. بر اساس گزارش انجمن تولیدکنندگان فولاد ایران (۱۳۹۹)، تولید انواع محصولات فولادی (آهن اسفنجی، فولاد میانی و محصولات فولادی) در کشور طی سال‌های ۹۵ تا ۹۹ روندی صعودی داشته است. به‌طوری که میزان تولید محصولات فولادی از ۷۳,۳۷۵ هزار تن در سال ۱۳۹۵ به ۱۱۳,۷۷۱ هزار تن در سال ۱۳۹۹ رسیده است. روند مصرف نیز نسبتاً باثبات و طی دوره زمانی مورداشارة، با شبیه ملایمی صعودی بوده است. به‌طوری که مصرف از ۷۱,۴۰۲ هزار تن در سال ۱۳۹۵ به ۹۷,۰۲۷ هزار تن در سال ۱۳۹۹ رسیده است. این آمار نشان می‌دهد که تولید داخل بایستی پاسخ‌گوی نیاز داخل بوده و در عمل نباید در زنجیره



چارچوب محصولات هر یک از مراحل زنجیره تأمین فولاد کشور و... می‌تواند با خروج از روند تولید این محصول (در صنایع بالادستی و پایین‌دستی از جمله آهن‌آلات، ساختمان، خودروسازی، صنایع بسته‌بندی و...)، با تعطیلی ظرفیت‌های تولیدی، بخشی از اشتغال در این بخش را از بین برده و زمینه‌ساز دلالی و واسطه‌گری را فراهم آورد. این نتایج به معنای کاهش بهره‌وری و افول فعالیت‌های مولد اقتصادی و افزایش واسطه‌گری و فعالیت‌های غیرمولد است.

۳-۲. فساد اقتصادی و تأثیر آن بر تجارت خارجی محصولات فولاد

بر اساس گزارش انجمن تولیدکنندگان فولاد (۱۳۹۹)، روند صادرات انواع محصولات فولادی (آهن اسفنجی، فولاد میانی و محصولات فولادی) طی سال‌های اخیر افت‌وخیزهایی را نشان می‌دهد، اما درمجموع، از سال ۱۳۹۵ تا سال ۱۳۹۹ صادرات محصولات فولادی از ۹,۴۴۸ هزار تن به ۱۶,۶۰۰ هزار تن رسیده است. در بخش واردات نیز، این روند تا سال ۱۳۹۸ نزولی و در سال ۱۳۹۹ افزایش مختصری داشته و از ۶۰۸ هزار تن به ۹۰۷ هزار تن رسیده است. صادرات فولاد باتوجه به پتانسیل صادرات کشور برای محصولات این بخش همچون شمش و وجود بازارهای متقاضی آن در سایر کشورها، در راستای ارزآوری به اقتصاد کشور کمک می‌کند.

باتوجه به خلاهای موجود در صنعت فولاد کشور، تأثیرگذاری مثبت تجارت خارجی فولاد بر اقتصاد منوط به شرایط خاصی از جمله صادرات محصولات نهایی باکیفیت، استاندارد و با قیمت رقابتی است. فقدان ثبات بازار داخلی منجر به افزایش تمایل به خام‌فروشی فولاد

کشورها برای جلوگیری از صادرات مواد خام، عوارض مؤثری وضع می‌گردد، اما باتوجه به قیمت پایین‌تر مواد اولیه و شمش فولاد در کشورمان نسبت به خارج از کشور، بسیاری از کشورهایی که مواد خام زنجیره تولید فولاد را از کشورمان تأمین می‌کنند به تولیدکننده محصول نهایی آن تبدیل شدند که به مرور آثار آن بر اقتصاد این کشورها نمایان خواهد شد.

۲-۲. فساد اقتصادی و تأثیر آن بر اشتغال‌زایی مستقیم و غیرمستقیم صنعت فولاد

در مراحل مختلف زنجیره تولید، توزیع و مصرف محصولات فولادی از استخراج سنگ معدن آن تا مصرف نهایی و عرضه آن به بازار، نیروی انسانی به کار گرفته می‌شود. تمامی اقتصاددانان معتقدند که در راستای دستیابی به توسعه پایدار اقتصادی، یکی از عوامل مهم باید توجه به ظرفیت نیروی کار باشد. همان‌گونه که در مبانی نظری اقتصاد مطرح شده است، نیروی کار یکی از اجزای مهم تابع تولید و رشد اقتصادی است. باتوجه به گستره و وسعت صنعت فولاد در کشور، اشتغال‌زایی در این بخش نیز گسترده است. علاوه بر اشتغال‌زایی مستقیم در این صنعت، فرصت‌های شغلی به صورت غیرمستقیم به خصوص در ارتباط با بخش‌های اقتصادی پایین‌دستی و در سطح بازار ایجاد شده است؛ بنابراین از تمامی این موارد می‌توان نتیجه گرفت که هرگونه خلل و آسیب واردہ بر بخش فولاد کشور، می‌تواند اشتغال‌زایی این بخش را با چالش‌های عدیدهای مواجه سازد و از این طریق بر اقتصاد کشور تأثیرگذار باشد. همان‌گونه که تأکید شد فساد اقتصادی در بخش فولاد از طریق خام‌فروشی مواد اولیه و صادرات خارج از



تولید این صنعت صورت پذیرد. یکی از گام‌های مؤثر در این مسیر، به حداقل رساندن خلاهای و زمینه‌های سوءاستفاده در بخش‌های مختلف زنجیره تولید و عرضه این محصول است.

بر این اساس، برای به حداقل رساندن زمینه‌های شکل‌گیری فساد در زنجیره ارزش هر محصولی از جمله محصولات استراتژیک مجموعه فولاد در کشور باید تلاش گردد شکاف‌ها یا خلاهای موجود بر طرف و یا به حداقل رسانده شود. همان‌گونه که در بخش‌های قبلی اشاره شد این خلاهای می‌توانند در حوزه نظارت، قوانین و مقررات، بخشنامه‌ها و یا دخالت‌ها و سیاست‌گذاری‌های ناکارآمد در بازار این محصول باشد. بر این اساس و باتوجه به موارد مطروحه، پیشنهادهایی به شرح ذیل قابل طرح است:

- ارتقای شفافیت از طریق الکترونیکی شدن فرایندها و رفع اشکالات سامانه‌ای: باتوجه به این‌که ارتقای شفافیت یکی از مؤثرترین راهکارهای پیشنهادی برای کاهش فساد اقتصادی است، ارتقای شفافیت در این بازار نیز می‌تواند تا حد قابل توجهی، فساد اقتصادی را کاهش دهد. بر این اساس، یکی از رویکردهای ارتقای شفافیت، سامانه‌ای و الکترونیکی شدن فرایندها و رهگیری مواد اولیه، واسطه‌ای و نهایی فولاد در بازار و فرایند تجاری این محصول، است. در این راستا، بر اساس ماده ۱۶ شیوه‌نامه ساماندهی عرضه و تقاضای زنجیره فولاد (مصوب ۱۳۹۹، ستاد هماهنگی اقتصادی دولت)، کلیه واحدهای تولیدی و فعالان اقتصادی در تمامی زنجیره فولاد (مواد اولیه از جمله سنگ‌آهن تا محصول نهایی

در خارج از کشور شده و این در حالی است که می‌توان این صادرات بی‌رویه را به بخش انتهایی زنجیره فولاد و با محوریت صادرات محصول نهایی سوق داد؛ بنابراین صادرات خارج از عُرف مواد اولیه، تأثیر نامطلوبی بر بخش تولید داخل خواهد داشت به‌طوری که به‌لحاظ ارزآوری در مقایسه با آثار مثبت تجارت آن، به مرتب آسیب بیشتری به اقتصاد وارد خواهد کرد. بنابراین بایستی صادرات با تعریف مناسب و عمده‌تاً بر محوریت محصول نهایی و نه خامفروشی صورت پذیرد. در یک چنین شرایطی می‌توان امید به پویایی و رونق اقتصادی ناشی از این بخش داشت.

جمع‌بندی و راهکارهای پیشنهادی

با توجه به جایگاه صنعت فولاد در کشور و نقش آن در ایجاد ارزش‌افزوده اقتصادی بهموزات مزیت‌های نسبی در مقایسه با سایر کشورها از جمله به‌لحاظ وجود معادن غنی سنگ‌آهن و منابع غنی گاز؛ رقابت‌پذیر بودن قیمت تمام‌شده فولاد در ایران با قیمت تمام‌شده سایر کشورهای تولیدکننده فولاد در جهان و با توجه به مزیت‌های سنگ‌آهن و انرژی؛ تقاضای بالای فولاد در داخل کشور، بازارهای منطقه و جهان؛ وجود نیروی انسانی متخصص، پیمانکاران و مشاوران ماهر در این صنعت و بومی‌شدن بخش اعظم تکنولوژی تولید برخی از فرایندهای صنعت فولاد در کشور، از جمله فرایندهای احیاء مستقیم، ذوب و ریخته‌گری و همچنین تولید برخی از زیرساخت‌های فولاد در کشور از قبیل نسوزها و فرو آلیاژها، ضروری است توجه ویژه‌ای به توسعه و ارتقای ارزش در زنجیره

۱. گزارش نهایی تحقیق و تفحص مجلس شورای اسلامی از صنعت فولاد کشور (۱۳۹۴)



اطلاعات درست می‌توان به درگاه اطلاعات و خدمات وزارت صنعت، معدن و تجارت (سامانه بهین‌یاب) اشاره نمود که دارای برخی نواقص است. بعضًاً اطلاعاتی به صورت خوداظهاری در این سامانه وارد می‌شود که از ظرفیت تولید واقعی یک شرکت متقاضی به مراتب بیشتر است و متقاضی با ارائه مدارک ظرفیت بالقوه واحد تولیدی خود، سهمیه مواد اولیه بیشتری دریافت نموده و در بازار غیررسمی به فروش می‌رساند و یا احتکار می‌کند تا با توجه به افزایش قیمت در آینده به فروش برساند؛ بنابراین برای دستیابی به اهداف طراحی سامانه مذکور، بایستی این ایرادات برطرف شود.

- **اهلیت‌سنگی تولیدکنندگان:** به منظور شکل‌گیری عرضه و تقاضای واقعی بازار و قیمت تعادلی آن، باید اهلیت تولیدکنندگانی که از طریق سامانه بهین‌یاب در راستای خرید مواد اولیه فولاد اقدام می‌کنند، به درستی شناسایی شود تا ضمن ایجاد ثبات در این فضای ماد اولیه از دایره بازار رسمی این محصول خارج نگردد. همچنین پس از اختصاص سهمیه مواد اولیه، وزارت صمت به عنوان متولی بخش صنعت کشور بایستی بر به کارگیری مواد اولیه بر اساس ظرفیت تولید اعلامی در سامانه بهین‌یاب نظارت کافی داشته باشد و در صورت وقوع تخلف، با مخالفت برخوردهای لازم صورت گیرد.

- **جلوگیری از خام‌فروشی:** وزارت صنعت، معدن و تجارت به عنوان متولی حوزه صنعت کشور، می‌تواند با اتخاذ رویکردهایی صحیح و کارآمد در راستای تنظیم بازار این محصول، از صادرات خارج از چارچوب مواد معدنی خام، کنسانتره و گندله جلوگیری به عمل آورده و از این طریق ضمن حمایت از واحدهای تولیدی

از جمله لوازم خانگی، انواع کلافها و میلگرد، لوله و پروفیل) مکلفاند اطلاعات تولید، توزیع، صادرات، انتقال مالکیت، موجودی انبار خود و قیمت را در سامانه‌های جامع تجارت داخلی، انبارها و بهین‌یاب مطابق رویه‌های ابلاغی وزارت صمت ثبت نمایند. چنانچه این واحدها نسبت به ثبت اطلاعات اقدام نکرده و یا اطلاعاتی صحیح درج نمایند، به تشخیص وزارت صمت، سهمیه مواد اولیه آن‌ها با اعلام قبلی در عرضه یا عرضه‌های بعدی تعلیق و به عنوان توزیع و فروش خارج از شبکه به نهادهای نظارتی و قضایی معرفی می‌شوند. لازم به ذکر است، راماندازی سامانه جامع تجارت و سامانه جامع انبارها و مراکز نگهداری کالاهای که ذیل قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز (مصوب ۱۳۹۲) و آیین‌نامه‌های آن و در راستای رصد و نظارت بر فرایند تجاری کشور الزامی شده، طی سال‌های اخیر پیاده‌سازی گردیده است، اما متأسفانه برخی بخش‌های آن به خصوص در بخش تبادل بر خط اطلاعات بین دستگاهی هنوز تکمیل نشده است. سامانه‌های مذکور یکی از اقدامات مهم دولت بوده که متولی اصلی آن وزارت صنعت، معدن و تجارت است.

از دیگر رویکردهای اتخاذ شده برای ایجاد شفافیت در بازار فولاد، عرضه محصولات فولادی در بورس کالاست. این مکانیسم اگر به درستی صورت گیرد و مداخلات گسترشده، بازار مذکور را دچار چالش ننماید یکی از بهترین روش‌ها برای شفافیت در فرایند معاملات خواهد بود. شفافیت در حوزه ارائه گزارش‌های آماری و ارقام واقعی نیز می‌تواند سیاست‌گذاران این حوزه را در راستای بهبود تصمیمات مدیریتی کمک کند. به عنوان مثالی از فقدان



صمت) در تمامی مراحل زنجیره فولاد کشور مورد بررسی قرار گرفته و طی بررسی‌های کارشناسی اصلاحات موردنیاز انجام شود.

- **جلوگیری از شکلگیری انحصار در این بازار:** انحصار تنها با ایجاد فضای رقابتی از بین می‌رود. شکلگیری انحصار یکی از گلوگاه‌های شکلگیری فساد اقتصادی است. بازار فولاد در کشور با چالش انحصار و محدودیت عرضه مواجه است؛ بنابراین بایستی دولت اجزای رقابتی بازار را محدود ننماید تا فضای رقابتی مناسبی شکل بگیرد. لازم به ذکر است، در بخش صنعت، ارائه راهکارهای عملی در خصوص مقابله با انحصار بر عهده شورای رقابت است. شورای رقابت بایستی با بررسی ابعاد مختلف و پشتپرده بازار فولاد، در راستای جلوگیری از شکلگیری انحصار در این بازار، دستورالعمل‌ها و راهکارهای لازم را ارائه نماید.

منابع

- تارنمای انجمان تولیدکنندگان فولاد ایران.
- تارنمای اطلاع‌رسانی فولاد ایران.
- تارنمای خبرگزاری تسنیم.
- تارنمای شرکت ملی فولاد ایران.
- شیوه‌نامه ساماندهی عرضه و تقاضای زنجیره فولاد، معاونت اقتصادی ریاست جمهوری، ابلاغی طی نامه شماره ۹۷۵۴۴ مورخ ۱۳۹۹/۸/۲۸.
- گزارش نهایی تحقیق و تفحص مجلس شورای اسلامی از صنعت فولاد کشور (۱۳۹۴)، کمیسیون صنایع و معادن، معاونت نظارت اداره کل امور کارشناسی نظارت مجلس شورای اسلامی.
- www.worldsteel.org

پایین‌دستی، محصولاتی با ارزش افزوده بالا در کشور تولید و تا حد امکان صادرات و ارزآوری از محل محصول نهایی فولاد صورت پذیرد. در این راستا بایستی ضمن کاهش مداخلات بی‌رویه در بازار بورس فولاد، عوارض و مالیات صادرات مواد اولیه زنجیره تولید فولاد، حسب اقتضایات، راهبردها و شرایط بازار و به صورت کارشناسی و هدفمند، هر سال تعیین، مصوب و اجرایی گردد و وزارت صنعت، معدن و تجارت اقدامات و سیاست‌های لازم را برای جبران کمبود مواد اولیه در واحدهای بزرگ تولید فولاد از طریق ارتقای بهره‌وری و استخراج بهینه مواد و منابع معدنی به کار گیرد.

- **حذف یا تعديل قیمت‌گذاری دستوری:** به منظور کاهش شکاف میان قیمت‌های داخلی و جهانی، دست آزاد بازار حداقل در بخش کف یا سقف قیمت باز گذاشته شود تا درنهایت قیمت تعادلی از طریق عرضه و تقاضای بازار کشف شود؛ به عبارتی نرخ‌های دستوری قیمت و سهمیه‌بندی‌ها در این بخش، حذف و یا حداقل تعديل گردد. در این شرایط صادرات نامتعارف مواد خام و نیمه‌خام این زنجیره، جذایت خود را برای سودجویان از دستداده و تولیدکنندگان به عرضه محصولات خود در داخل کشور تمایل بیشتری نشان خواهد داد.

- **تنقیح قوانین و مقررات بازار فولاد و یا اجرای درست قوانین موجود:** اصلاح قوانین، مقررات و بخشنامه‌های این حوزه و بسترسازی اجرای صحیح آن‌ها و جلوگیری از سیاست‌گذاری‌های پی‌درپی و نسخه‌های دم‌دستی، می‌تواند ثبات نسیی را در بازار این محصول برقرار نموده و از اختلال آن تا حد قابل قبولی جلوگیری نماید. این قوانین و بخشنامه‌ها بایستی توسط متولی آن (وزارت

