

فساد در صنعت فولاد کشور

سعیده خالقی^۱

چکیده

زنجیره ارزش فولاد به‌عنوان 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، به‌منظور شناسایی گلوگاه‌های شکل‌گیری فساد در صنعت مذکور، بر مشکلات آن تمرکز شده است؛ زیرا فساد اقتصادی عمدتاً در فضایی شکل می‌گیرد که نوعی خلأ و ناکارآمدی در آن وجود داشته باشد. متأسفانه صدور برخی مجوزهای خارج از چارچوب در راستای صادرات و تأسیس کارخانه‌های فولاد، رانت ایجاد شده در فضای بازار بورس کالای این محصول، دلالتی 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 به‌شمار می‌آید. از این‌رو، باتوجه به گلوگاه‌های احصاشده و ملاحظات امنیت اقتصادی، راهکارهایی برای به حداقل رساندن فساد اقتصادی پیشنهاد می‌شود که شامل ارتقای شفافیت از طریق الکترونیکی شدن امور، اهلیت‌سنجی تولیدکنندگان، جلوگیری از خام‌فروشی، حذف یا تعدیل قیمت‌گذاری دستوری، اصلاح قوانین و مقررات و جلوگیری از شکل‌گیری انحصار در بازار فولاد است.

واژگان کلیدی: صنعت فولاد، فساد اقتصادی، خام‌فروشی.

مقدمه

طی سال‌های ۲۰۱۸ و ۲۰۱۹ در میان ۱۰ تولیدکننده

برتر فولاد در جهان، رتبه ۱۰ را به‌خود اختصاص داده است. در این رتبه‌بندی چین، هند و ژاپن به‌عنوان 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 به‌واسطه 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 به‌دنبال دارد. بر اساس آخرین گزارش انجمن جهانی فولاد^۲ در سال ۲۰۲۱، ایران

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

khaleghisaeedeh@gmail.com

2. World Steel Association



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 روبه‌رو 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 در نتیجه 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.

متأسفانه 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 مراحل از یک فرایند شکل می‌گیرد که نوعی خلأ 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 خلأهای بازار

۱. بسیاری از بنگاه‌های اقتصادی با خرید گسترده محصولات فولادی، انبارهای 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 فعالان حوزه فولاد در بورس کالا، منجر به دامپینگ فولاد در بازار داخلی شده است (تارنمای اطلاع‌رسانی فولادبان، ۱۳۹۹).

چالش برانگیز شکل می‌گیرد. وجود نوسانات و بی‌ثباتی‌ها 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.

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
خأله‌های قوانین و مقررات	صدور مجوزهای خارج از چارچوب در حوزه تولید و صادرات؛ صادرات با کارت‌های بازرگانی یک‌بار مصرف، هدفمند نبودن سیاست‌ها؛ فقدان نگاه صادرات‌محور به‌ویژه در مراحل انتهایی 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 موانع تولید و بوروکراسی‌های دست‌وپاگیر اداری برای تولیدکنندگان واقعی
تعارض منافع	انعقاد برخی قراردادهای نامتعارف با مبالغ قابل توجه و تحت عناوین غیرضروری از سوی برخی تولیدکنندگان بزرگ دولتی
فقدان نظارت‌های مؤثر و کارآمد	شکل‌گیری انحصار در بازار؛ خروج انواع محصولات فولادی از بازار بورس و عرضه آن در بازار غیررسمی؛ فقدان اهلیت‌سنجی مناسب تولیدکنندگان؛ خام‌فروشی محصولات در بازارهای خارجی؛ احتکار
فقدان شایسته‌سالاری	انتصابات خاص و ارتباط برخی مدیران با یقه‌سفیدها و اتخاذ تصمیمات مغرضانه و غیرکارشناسی
دخالت‌های دولت	تعیین قیمت‌های دستوری در بازار بورس؛ تعیین مقادیر مشخصی از محصولات جهت عرضه در بورس و جلوگیری از شکل‌گیری بازار رقابتی

محصولات مختلف فولادی، عمدتاً ناشی از خأله‌ها 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

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 دقت کافی همراه نباشد، منجر به اختلال 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

درونی 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 دلالتان و واسطه‌ها را فراهم نموده است. به گزارش خبرگزاری تسنیم (۱۳۹۹)، عضو کمیسیون صنایع و معادن مجلس شورای اسلامی در صحن علنی مجلس مطرح نموده است که میزان رانت دلالتان 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 می‌توانند 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. به‌عنوان 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، پنجره واحد اطلاعات و خدمات صنعت، معدن و تجارت را راه‌اندازی کرده است. درگاه بهین‌یاب، نمای ارائه خدمات به متقاضیان برای ثبت اطلاعات و درخواست آنان است. در

را با قیمت‌های بالاتر از خارج از بورس تأمین کنند. در نتیجه سیاست‌های موجود تنها سبب شده است عده‌ای از واسطه‌گران به کسب سودهای بادآورده دست‌یافته 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 خرد به دلیل 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 کانال 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، به دلیل 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

۱-۲. 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 دلالتی در عرضه محصولات مختلف است، اما با چالش‌هایی در بخش فولاد کشور همراه بوده است. به‌عنوان مثال، باز نبودن دست بازار در کشف قیمت‌های تعادلی بر مبنای عرضه و تقاضای واقعی به دلیل 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. جمع 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 متقاضیانی که از طریق وبگاه بهین‌یاب تأیید شده‌اند، اجازه خرید می‌دهد. خرید مواد اولیه برای کلیه واحدهای تولیدی صنعتی و صنفی دارای پروانه 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 بهین‌یاب است تا از طریق عرضه آن به بازار آزاد درآمدی در حدود ۶ میلیارد تومان کسب کنند. شدت این ویژه‌خواری به‌حدی 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 دلالتان و مفسدین اقتصادی در سوءاستفاده از انحصار ایجاد شده در فرایند خرید از بورس کالا با توجه به برخی خلأهای سامانه بهین‌یاب، احتکار و صادرات با کارت‌های بازرگانی یک‌بار مصرف، اشاره کرد.

۴-۱. به‌کارگیری افراد غیرمتخصص در برخی

مناصب خاص و کلیدی مدیریتی صنعت فولاد

سوءمدیریت یکی از مشکلات کشور در بخش‌های مختلف و مهم اقتصادی است. انتصاب برخی افراد در برخی مناصب مهم مدیریتی که عمدتاً از طریق رانت و ارتباط با یقه‌سفیدها صورت می‌گیرد، موجبات سوءمدیریت در این بخش را فراهم می‌آورد. تصمیمات مغرضانه و کارشناسی نشده این افراد، باهدف کسب منافع نامتعارف و منفعت شخصی، به حیاط‌خلوت برخی افراد تبدیل شده و زمینه دست‌اندازی مفسدان اقتصادی به منابع سرشار این بخش را فراهم آورده است. برخی از متسین به صاحبان 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 به‌جای استفاده از قدرت خود در راستای بهبود شرایط و رفع مشکلات این حوزه، می‌توانند با تصمیمات خود باعث ایجاد اختلال در بازار شوند؛ از جمله این تصمیمات می‌توان به فروش غیرقانونی برخی مجوزها، واگذاری‌های نامتعارف، اعطای برخی امتیازات و انحصارات ویژه، رانت‌خواری، امضای‌های طلایی و برخی موارد از این دست اشاره نمود. لازم به‌ذکر 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 از دست داده است. بخشی از سنگ‌آهن اکتشافی که بایستی در کارخانجات داخل کشور در فرایند تولید فولاد وارد شود، به‌صورت خام‌فروشی صادر می‌شود. مؤید این امر وجود اختلاف در آمار اعلامی فولاد و آمار واقعی تولید آن است. لازم به‌ذکر است در گزارش تحقیق و تفحص مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۴)، از جمله پیامدهای منفی خام‌فروشی در زنجیره فولاد کشور به از دست‌دادن منابع سرمایه‌ای بدون جایگزین، هزینه فرصت از دست‌رفته ناشی از عدم استفاده از ارزش‌افزوده بالاتر تولید محصولات نهایی فولادی و هزینه فرصت از دست‌رفته ناشی از عدم ایجاد اشتغالی که در صورت تولید فولاد از سنگ‌آهن به‌دست 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 غیرمولد و رانتی در این بخش می‌شود. در صورتی که به‌جای خام‌فروشی، نیاز بازار داخل و به‌خصوص 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 تعرفه‌های پایین از محل محصول نهایی صورت بگیرد.

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



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

۲. ملاحظات امنیت اقتصادی

بخش صنعت از طریق ارزش افزوده بالا و سهمی که از اشتغال کشور دارد، نقش بی‌بدیلی در رشد و توسعه اقتصادی ایفا می‌کند. تمامی صاحب‌نظران اقتصادی معتقدند که بخش صنعت به‌عنوان 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 به دلیل 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 خلأهای 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، به‌عنوان یکی از عوامل زمینه‌ساز تحقیق و تفحص مجلس شورای اسلامی از بخش فولاد کشور در سال ۱۳۹۴، عنوان شده است. به‌عنوان مثال انعقاد قراردادهایی با مبالغ قابل توجه از سوی یکی از مدیران مجموعه فولاد مبارکه در سال ۱۳۹۸ با افراد منتسب به برخی از اعضای هیئت دولت و همچنین با شرکت‌هایی که تخصص لازم و کافی در حوزه‌های موضوع قرارداد را ندارند، از جمله سوءمدیریت‌ها 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 به‌خوبی اجرایی نمی‌شوند و یا خود دارای خلأهایی هستند. در برخی بخش‌های صنعت از جمله بخش فولاد نیز صدور بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌های متعدد که در برخی موارد به‌منظور ارائه نسخه‌های دم‌دستی برای حل مشکلات مقطعی 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 صادرات‌محور به‌ویژه در مراحل انتهایی زنجیره فولاد، عدم شناسایی بخش‌های اولویت‌دار برای ارتقای ارزش و مزیت از طریق این بخش‌ها، عدم توجه به نیاز داخلی و فقدان سیاست‌های حمایتی مناسب، افزایش موانع تولید و بوروکراسی‌های دست‌وپاگیر اداری برای تولیدکنندگان واقعی فولاد است که زمینه

۱-۲. فساد اقتصادی و تأثیر آن بر تولید و

ارزش افزوده صنعت فولاد

بخش صنعت، از جمله صنعت فولاد یکی از صنایعی است که ارزش افزوده بالای اقتصادی به همراه دارد؛ بنابراین توسعه این صنعت بر افزایش ارزش افزوده این بخش تأثیرگذار است. از طرفی هرگونه افول در روند زنجیره تولید تا مصرف می تواند ارزش افزوده صنعت فولاد را تغییر دهد. صنعت فولاد جزو صنایعی است که ارتباطات گسترده ای با بخش های اقتصادی بالادستی، میان دستی و پایین دستی دارد و در مجموع نمی توان بخشی را نام برد که به نحوی با این صنعت مرتبط نباشد؛ بنابراین رونق این صنعت به رونق اقتصادی کشور نیز کمک می کند. از جمله مزیت نسبی تولید فولاد در کشور نسبت به سایر کشورها، می توان به وفور نیروی کار، مزیت نسبی در تولید این محصول به دلیل 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 سال های ۹۵ تا ۹۹ روندی صعودی داشته است. به طوری 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 با ثبات و طی دوره زمانی مورد اشاره، با شیب ملایمی صعودی بوده است. به طوری که مصرف از ۷۱،۴۰۲ هزار تن در سال ۱۳۹۵ به ۹۷،۰۲۷ هزار تن در سال ۱۳۹۹ رسیده است. این آمار نشان می دهد که تولید داخل بایستی پاسخ گوی نیاز داخل بوده و در عمل نباید در زنجیره

تأمین مواد اولیه، واسطه و نهایی فولاد در داخل کشور، خلأ وجود داشته باشد. به عبارتی، تولیدکنندگان در هر بخش از زنجیره تأمین فولاد، بایستی نیاز داخل به محصولات فولادی صنایع پایین دستی 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 به ویژه برای صنایع پایین دستی در برخی برهه های زمانی، مطرح شده است که این موضوع را با ابهام مواجه می نماید. البته این نکته را باید در نظر داشت که بخشی از مواد خام و فراوری شده این محصول به دلیل تحولات بازار ارز، توسط معادن و واحدهای فراوری به خارج از کشور و خارج از چارچوب تعیین شده صادر می شود و در زنجیره تأمین فولاد کشور وارد نمی گردد.

این در حالی است که همان گونه که در بخش قبلی گزارش اشاره شد، خام فروشی و صادرات خارج از چارچوب بهینه، به دلیل تفاوت در قیمت نسبی هر محصول از این زنجیره تولید با قیمت های جهانی و انگیزه سوداگرانه برخی افراد ممکن است تولید محصول نهایی فولاد در کشور را با چالش های جدی مواجه نماید و موجب تعطیلی بسیاری از کارخانجات و کارگاه های تولید فولاد در کشور که توانایی رقابت بر سر تأمین مواد اولیه خود را ندارند، بشود و این به معنای آسیب جدی بر ارزش افزوده بخش تولید فولاد در کشور بوده و از این کانال، کاهش رشد تولید ناخالص داخلی را به دنبال داشته باشد. معمولاً در



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.

۲-۳. 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 در مجموع، 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 ارزیابی به اقتصاد کشور کمک می‌کند.

باتوجه به خلأهای 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 به‌کار 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 به‌صورت غیرمستقیم به‌خصوص 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 وارده 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 خلأها 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 خلأهای موجود برطرف و یا به حداقل رسانده شود. همان‌گونه که در بخش‌های قبلی اشاره شد این خلأها می‌تواند 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 سنگ آهن 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 عرف مواد اولیه، تأثیر نامطلوبی بر بخش تولید داخل خواهد داشت به طوری که به لحاظ ارزآوری در مقایسه با آثار مثبت تجارت آن، به مراتب آسیب بیشتری به اقتصاد وارد خواهد کرد. بنابراین بایستی صادرات با تعرفه مناسب و عمدتاً 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

باتوجه به جایگاه صنعت فولاد در کشور و نقش آن در ایجاد ارزش افزوده اقتصادی به موازات مزیت‌های نسبی در مقایسه با سایر کشورها از جمله به لحاظ وجود معادن غنی سنگ آهن و منابع غنی گاز؛ رقابت‌پذیر بودن قیمت تمام‌شده فولاد در ایران با قیمت تمام‌شده سایر کشورهای تولیدکننده فولاد در جهان و باتوجه به مزیت‌های سنگ آهن و انرژی؛ تقاضای بالای فولاد در داخل کشور، بازارهای منطقه و جهان؛ وجود نیروی انسانی متخصص، پیمانکاران و مشاوران ماهر در این صنعت و بومی شدن 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. بعضاً اطلاعاتی به‌صورت خوداظهاری در این سامانه وارد می‌شود که از ظرفیت تولید واقعی یک شرکت متقاضی به‌مراتب 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.

- **اهلیت‌سنجی تولیدکنندگان:** به‌منظور 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، به‌درستی شناسایی شود تا ضمن ایجاد ثبات در این فضا، مواد اولیه از دایره بازار رسمی این محصول خارج نگردد. همچنین پس از اختصاص سهمیه مواد اولیه، وزارت صمت به‌عنوان متولی بخش صنعت کشور بایستی بر به‌کارگیری مواد اولیه بر اساس ظرفیت تولید اعلامی در سامانه بهین‌یاب نظارت کافی داشته باشد و در صورت وقوع تخلف، با متخلف برخورد‌های لازم صورت گیرد.

- **جلوگیری از خام‌فروشی:** وزارت صنعت، معدن و تجارت به‌عنوان 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 به‌عمل آورده و از این طریق ضمن حمایت از واحدهای تولیدی

ازجمله لوازم‌خانگی، 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 به‌عنوان توزیع و فروش خارج از شبکه به نهادهای نظارتی و قضایی معرفی می‌شوند.

لازم به‌ذکر است، راه‌اندازی سامانه جامع تجارت و سامانه جامع انبارها و مراکز نگهداری کالاها 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 به‌خصوص 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 اتخاذشده برای ایجاد شفافیت در بازار فولاد، عرضه محصولات فولادی در بورس کالا است. این مکانیسم اگر به‌درستی صورت گیرد و مداخلات گسترده، 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. به‌عنوان مثالی از فقدان

صمت) در تمامی مراحل زنجیره فولاد کشور مورد بررسی قرار گرفته و طی بررسی‌های کارشناسی اصلاحات مورد نیاز 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 برعهده 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 انجمن تولیدکنندگان فولاد ایران.
- تارنمای اطلاع‌رسانی فولادبان.
- 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 ارزش‌افزوده 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 اقتضائات، 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 تعدیل قیمت‌گذاری دستوری:** به منظور کاهش شکاف میان قیمت‌های داخلی و جهانی، دست‌آزاد بازار حداقل در بخش کف یا سقف قیمت باز گذاشته شود تا در نهایت قیمت تعادلی از طریق عرضه و تقاضای بازار کشف شود؛ به عبارتی نرخ‌های دستوری قیمت و سهمیه‌بندی‌ها در این بخش، حذف و یا حداقل تعدیل گردد. در این شرایط صادرات نامتعارف مواد خام و نیمه‌خام این زنجیره، جذابیت خود را برای سودجویان از دست داده و تولیدکنندگان به عرضه محصولات خود در داخل کشور تمایل بیشتری نشان خواهند 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 نسبی را در بازار این محصول برقرار نموده و از اختلال آن تا حد قابل‌قبولی جلوگیری نماید. این قوانین و بخشنامه‌ها بایستی توسط متولی آن (وزارت

