

# موانع و مشکلات خصوصی سازی در صنعت فولاد

سعیده احمدی<sup>۱</sup>

## چکیده

طی سال‌های گذشته در خصوص لزوم خصوصی سازی صنعت فولاد سخن فراوان گفته شده و دولت نیز با برنامه‌های خود، طبق اصل ۴۴ قانون اساسی، اقدام به واگذاری سهام شرکت‌های دولتی به بخش خصوصی، تعاونی و عمومی غیردولتی نموده کرده است. سهام شرکت‌های فولادساز دولتی در بورس عرضه شده و خریداران عمدتاً شرکت‌های سرمایه‌گذاری وابسته به دولت یا صندوق بازنشستگی یا سازمان تأمین اجتماعی و غیره شده‌اند؛ اما خصوصی سازی به معنای واقعی آن در صنعت فولاد انجام نشده است. از جمله دلایل آن می‌توان به واگذاری‌های ناکارآمد، واگذاری بخشی از سهام شرکت‌های فولاد به سهام عدالت، نبود بازار سرمایه متناسب با حجم واگذاری‌ها، عدم واگذاری مدیریت همزمان با واگذاری مالکیت، دستوری بودن تولید و عدم موازنه عرضه متناسب با تقاضای موجود، هدفمندسازی یارانه حامل‌های انرژی، عدم امکان سرمایه‌گذاری توسط بخش خصوصی و عدم حمایت از ظرفیت‌های موجود در صنعت فولاد اشاره کرد. از جمله راهکارهایی که پیشنهاد می‌شود عبارتند از: تدوین و اجرای برنامه مشخص برای جذب سرمایه‌گذاران جدید بخش خصوصی اعم از داخلی و خارجی، حاکم بودن مدیریت به‌روز در صنعت فولاد و راهبری سرمایه‌گذاری‌ها توسط دولت از جمله راهکارهایی هستند که برای بهبود وضعیت خصوصی سازی در صنعت فولاد پیشنهاد می‌شود.

**واژگان کلیدی:** صنعت فولاد، خصوصی سازی، اصل چهل و چهارم قانون اساسی، اقتصاد ایران.

## مقدمه

بوده‌اند. تجربه‌های موفق توسعه در شش دهه اخیر، مربوط به تجربه کشورهای جنوب شرق آسیا و در دهه‌های اخیر رشد شتابان چین است که صنعت فولاد در توسعه این کشورها نقش محوری بازی کرده است.

ژاپن بعد از جنگ جهانی دوم، توسعه و تداوم خود را بر آهن و فولاد بنا نهاد و اکنون اساس صنایع شیمیایی و صنایع سنگین این کشور بر صنعت فولاد تکیه دارد. کره جنوبی همانند ژاپن بدون داشتن مواد اولیه و منابع انرژی و حتی بازار داخلی مناسب برای توسعه خود به این صنعت روی آورد.

فولاد از گذشته‌های دور به‌عنوان نماد توانمندی و قدرت و اقتدار کشورها مطرح بوده است. این فلز به‌خصوص در دوران انقلاب صنعتی، و به‌خاطر نقش و کاربرد آن در ایجاد زیرساخت‌ها و تأسیسات زیربنایی به فلز توسعه شهرت یافت و متعاقب آن بسیاری از کشورها، توسعه صنعتی و تداوم آن را بر این صنعت بنیان نهادند.

از دهه ۱۹۵۰، سیاست‌ها و استراتژی‌ها و الگوهای گوناگونی توسط کشورهای جهان سوم برای رسیدن به توسعه صنعتی اتخاذ شد که اغلب در عمل ناموفق

جمهوری اسلامی ایران، کارشناسان و دست‌اندرکاران صنعت فولاد کشور معتقدند اجرای سیاست‌های خصوصی‌سازی در این بخش از کارآمدی لازم برخوردار نبوده است. این موضوع در حالی است که هر یک از بخش‌های خصوصی و دولتی، دیگری را عامل ناموفق بودن خصوصی‌سازی در ایران می‌دانند.

بخش خصوصی، حضور پُررنگ شرکت‌های دولتی در این عرصه و عدم راهبری سرمایه‌گذاری‌های بخش فولاد توسط دولت را مانع اجرایی شدن سیاست‌های ابلاغی در این صنایع قلمداد می‌کند. این در حالی است که بخش دولتی ناتوانی بخش خصوصی در تأمین سرمایه مورد نیاز و نبود سنگ‌آهن به‌عنوان ماده اولیه تولید فولاد خام را عامل عدم سرمایه‌گذاری بخش غیردولتی در این زمینه عنوان می‌کند. با توجه به اهمیت این موضوع، تلاش شده است تا در این گزارش با توجه به ملاحظات امنیت اقتصادی، دلایل اجرایی نشدن خصوصی‌سازی واقعی در صنعت فولاد مورد بررسی قرار گرفته و راهکارهایی برای حل آن ارائه شود. به این منظور، ابتدا پس از بررسی ساختار صنعت فولاد و نوع حمایت‌های دولت از این صنعت در کشورهای مختلف، نوع صنعت فولاد در ایران مورد بررسی قرار گرفته و دلایل اجرایی نشدن خصوصی‌سازی بیان شده و پس از نظر گرفتن ملاحظات امنیت اقتصادی، پیشنهادهایی برای بهبود روند خصوصی‌سازی در صنعت فولاد ذکر شده است.

تولید سالانه حدود ۹۰۰ میلیون تن فولاد توسط چین و رشد ۲ رقیمی اقتصاد این کشور، حتی در شرایط بحران‌های اقتصاد جهانی، نمونه‌هایی از نقش محوری صنعت فولاد در توسعه صنعتی است. با توجه به این شواهد، سیاست‌های صنعتی کشورهای توسعه‌یافته، به‌خصوص نقش سیاست‌های صنعتی ژاپن و بره‌های آسیای شرقی و چین، درس‌های جدیدی برای توسعه محسوب می‌شوند. از نکات مهم و مورد توجه در تجربه توسعه کشورهای شرق آسیا، این است که در این کشورها هم نقش دولت توسعه‌گرا و هم نقش اقتصاد آزاد و بخش خصوصی برجسته است.

گرچه یکی از عوامل مهم توسعه شرق آسیا، کارایی دولت‌های آن‌ها بوده و نقش مهم دولت توسعه‌گرا در توسعه مطرح است؛ اما محور تفکر جدید این است که عملکرد بازارها و بخش خصوصی دارای بهترین عملکرد بوده و برای توسعه صنعت و رشد، نسبت به دولت کارا تر عمل می‌کند. البته نباید فراموش کرد که تحقق توسعه صنعتی توسط بخش خصوصی، بدون تقبل انجام سرمایه‌گذاری‌های زیربنایی و ایجاد زیرساخت‌ها توسط دولت امکان‌پذیر نیست. بلکه پیشگامی دولت‌ها در فراهم آوردن این زیرساخت‌ها و هدایت و برنامه‌ریزی آن‌ها برای تکمیل حلقه‌های مفقوده توسعه و تعالی جوامع عقب‌مانده، از ضروریات است.

با گذشت بیش از ۱۶ سال از ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی

مالکیت بخش خصوصی است؛ البته در ژاپن دولت نقش مهمی در هدایت این صنعت به عهده داشته و حمایت زیادی از آن می‌کند. یا در کشورهای عضو اتحادیه اروپا مثل آلمان، هلند و لوکزامبورگ تقریباً تمامی مجتمع‌های تولید فولاد تحت مالکیت بخش خصوصی هستند.

در چین از اواخر دهه ۱۹۹۰ شرکت‌های خصوصی نقش بسیار مهمی را در رشد انفجارآمیز تولید فولاد ایفا کردند. از سیاست‌ها و استراتژی‌های اتخاذ شده در این کشور می‌توان گفت چین (دارای تجربه رشد انفجاری تقاضا و تولید) از دهه ۱۹۹۰ با تغییر در سیاست خود، شرکت‌های خصوصی و دولتی را در اندازه‌های متوسط وارد تولید فولاد کرد که نقش مهمی در تأمین تقاضای فزاینده این کشور بازی می‌کنند. همچنین این کشور تأمین‌کننده محصولات نیمه‌ساخته (بیلت) کشورهای آسه‌آن است و از دهه ۱۹۹۰ محصولات ورق نورد گرم را به کره جنوبی صادر می‌کند. استراتژی چین در دهه‌های اخیر، ایجاد کارخانه‌های فولادسازی در کنار بنادر و استفاده از نیروی کار ارزان به عنوان مزیت‌های رقابتی آن است.

در هند موفقیت‌های شرکت (SAIL) پس از آزادسازی اقتصادی، درس مهمی را برای شرکت‌های خصوصی تازه‌وارد در پی داشته است. از سیاست‌ها و استراتژی‌های اتخاذ شده در این کشور، می‌توان به موارد زیر اشاره کرد که: در هند تا قبل از دهه ۱۹۹۰ شرکت‌های فولادی دولتی نقش مهمی در اقتصاد هند داشتند و پس از آن با آزادسازی، سه دسته از

## ۱. ساختار صنعت فولاد و نوع حمایت‌های

### دولت از این صنعت در کشورهای مختلف

برای درک بهتر نقش خصوصی‌سازی در توسعه و پیشرفت صنعت فولاد، در این بخش به نوع ساختار صنعت فولاد و نوع حمایت دولت‌ها از این صنعت در کشورهای مختلف پرداخته می‌شود.

دولت‌ها با سیاست‌هایی که در صنعت فولاد وضع می‌کنند، می‌توانند این صنعت را تحت تأثیر قرار دهند. ارائه یارانه‌ها که می‌تواند به شکل حمایت از ایجاد ظرفیت جدید در این صنعت و یا حفظ سطح ظرفیت ناکارآمد فعلی آن باشد که نمونه‌ای از اعمال این سیاست‌هاست. علاوه بر آن، محدودیت‌هایی که دولت‌ها بر سرمایه‌گذاری خارجی وضع می‌نمایند، می‌تواند باعث بروز ظرفیت مازاد علاوه بر شرایط ضعیف تقاضا شود. با در نظر گرفتن فولاد به عنوان یک صنعت در مقیاس جهانی می‌توان گفت که بروز مازاد تولید در منطقه‌ای می‌تواند تولید فولاد در منطقه دیگری را تحت تأثیر خود قرار دهد و تولیدکنندگان در آن بازار را با خطر و تجارت را با ریسک مواجه سازد. در این حالت ممکن است دولت‌ها نیز به منظور حمایت از این صنعت مداخله نمایند.

ترکیب مشارکت بخش خصوصی و دولتی در تولید فولاد کشورها به نوع سیاست‌های داخلی کشورها برمی‌گردد. برای مثال، در کشوری مانند انگلستان که نظام سرمایه‌داری بر آن حاکم است، مالکیت قسمت اعظم فولاد دولتی است که در دیگر کشورهای سرمایه‌داری مثل آمریکا و ژاپن، دولت هیچ‌گونه مالکیتی نداشته و صنعت فولاد، تحت

یکی از انحرافات که در اجرای قانون اصل ۴۴ رخ داد، این بود که درآمدهای حاصل از واگذاری‌ها به رد دیون دولت اختصاص یافت. از آنجا که بخش خصوصی حقیقی فاقد توانمندی برای خرید شرکت‌های بزرگ بود، بنابراین دولت برای واگذاری این شرکت‌ها به سراغ نهادهای عمومی رفت. واگذاری‌هایی که در صنعت فولاد رخ داد از جمله این واگذاری‌ها بودند.

به گفته کارشناسان خصوصی سازی فولاد مبارکه که در ۲۹ بهمن سال ۸۶ با واگذاری ۵ درصد از طریق بورس اوراق بهادار در قالب رد دیون به سازمان تأمین اجتماعی کلید خورد، به دلیل واگذار نشدن سهام به بخش خصوصی وضعیت نامناسبی به دلیل فضای کسب و کار دارد. به این دلیل که ترکیب سهامداران شرکت را به شکل خصوصی اداره کرده اما مدیران آن دولتی است. اداره خصوصی شرکت بیشترین زیان را به نیروی کار وارد کرده است. به طوری که شرکت‌های بزرگ شبه دولتی به بهانه داشتن نیروی کار غیر مولد دست به تعدیل نیروی کار، با این بهانه که از حقوق مسلم یک کارفرمای خصوصی برخوردار باشند، زده است. رکود شش سال گذشته صنعت به فولاد هم وارد شده و این موضوع سبب شده است که این شرکت با کمک موجودی زیر سقفی و سود انباشته از سال‌های قبل، وضعیت خود را حفظ کند. سال گذشته این شرکت با اتکا به افزایش سرمایه از طریق نشان دادن دارایی‌هایش در بورس خودش را از قلم قرمز تابلو بیرون برد. از

تولیدکنندگان با ساختارهای سه گانه شرکت‌های مقیاس کوچک، شرکت‌های اصلی و شرکت‌های ثانوی به وجود آمدند. به روز کردن تکنولوژی سرعت گرفت و تکنولوژی CC<sup>1</sup>, DRI<sup>1</sup> که استفاده کارآمد از منابع داخلی را ممکن می‌ساختند، نقش بسیار مهمی را در رشد سریع صنعتی این کشور بازی کرده‌اند. تجربه هند پس از آزادسازی تجربه منحصر به فردی از صنعت را فراهم می‌کند. جایی که تازه واردان به صنعت فولاد، شروع به به کارگیری مواد خام موجود در محل با استفاده از تکنولوژی‌های نو کرده‌اند.

## ۲. صنعت فولاد در ایران، خصوصی، دولتی یا شبه دولتی

در کشورهای در حال توسعه، نقش مالکیت دولت در صنعت فولاد قابل توجه است؛ دلایل آن را می‌توان اهمیت فوق العاده این صنعت به عنوان یکی از صنایع مادر هر کشور و نیز نقش کلیدی آن در چارچوب اقتصاد ملی به عنوان ستون فقرات و پایه تمامی فعالیت‌های صنعتی دانست. از سوی دیگر احتیاج بیش از حد این صنعت به سرمایه اولیه و نیز سودآوری به نسبت پایین آن باعث می‌شود تا بخش خصوصی نتواند چنین منابع مالی عظیمی فراهم آورده و در نتیجه مایل به چنین سرمایه‌گذاری‌ای باشد. با تمام این موارد، تأمین سرمایه مورد لزوم، مهم‌ترین دلیل دخالت دولت در صنعت فولاد کشورهای در حال توسعه نبوده بلکه دلایل سیاسی از جمله مهم‌ترین عوامل این دخالت به شمار می‌روند.

1. Direct Reduced Iron

فولادسازی انحصار ایجاد نموده است. فولادسازان بزرگی چون ذوب آهن اصفهان، مجتمع فولاد مبارکه و فولاد خوزستان از حالت دولتی به شرکت های شبه دولتی (در اصطلاح بازار خصولتی) درآمده اند.

مدیران و خطمشی این واحدها را دولت مشخص می کند، درحالی که قرار بر این بود تا بخش خصوصی (سهامداران) صاحبان این واحدها باشند و بر اساس نگاه و منطق بخش خصوصی اداره شوند. با وجود این هدف، عمده سهام این شرکت ها توسط سرمایه گذارهای بزرگ دولتی (مانند تأمین اجتماعی) خریداری شده است. همین موضوع نیز شرکت های یاد شده را در شکل گیری ساختار خصوصی واقعی و کارآمد ناتوان کرده و نتیجه این شده است که با وجود اجرای خصوصی سازی، همچنان این روح مدیریت دولتی است که در این واحدهای تولیدی حکمرانی می کند و انتظار و تکیه دولت از چنین واحدهایی همچنان ادامه دارد و غیرقابل انکار است.

چنین شیوه ای از مدیریت در واحدهای بزرگ تولید فولاد که معمولاً با نگاه دولتی همراه است در راستای منافع جامعه به کار گرفته می شود و برخی از تصمیمات مدیران خصولتی ها با ملاک های صرفاً اقتصادی (تنها دیدگاهی که بخش خصوصی بر اساس آن فعالیت می کند) همخوانی ندارد؛ اما این دیدگاه در نهایت به سود مصرف کننده نهایی و ذی نفعان خواهد بود. برای مثال و بر اساس خواست دولت، تولید چنین شرکت هایی باید در حالت حداکثری باشد، اما در شرایط اقتصادی خاص، شاید این تولید حداکثری باعث زیان انباشته بیشتر شود. این در حالی

سویی در سال های گذشته کاهش قیمت جهانی فولاد و رکود داخلی سبب افزایش هزینه های سربار این شرکت شده است. ترازنامه این شرکت در سال های اخیر حکایت از کاهش سرمایه نقدی دارد که به گفته کارشناسان ترازنامه این شرکت شرایط وخیمی دارد. از سویی عدم اطمینان برای سرمایه گذاری به دلیل وابستگی تصمیمات این شرکت به سیاست های دولت سبب شده تا سهام این شرکت در بورس هم رونق کافی نداشته باشد.

در ایران تولید فولاد به روش های سنتی احیا مستقیم و ذوب الکتریکی در مجتمع های ذوب آهن اصفهان فولاد اهواز و مبارکه و یک کارخانه نورد سنگین انجام می شود. این صنایع متعلق به دولت است و در بسیاری از سال ها، دولت محصولات تولیدی آن ها را قیمت گذاری کرده است.

بررسی تولیدات زنجیره فولاد، وجود انحصار در تولید را نشان می دهد. به نحوی که دو شرکت فولاد مبارکه و فولاد خوزستان، بیش از ۵۳ درصد از تولید آهن اسفنجی را در اختیار دارند. در زمینه تولید شمش فولاد نیز با این که ۲۲ شرکت تولیدکننده در این زمینه وجود دارد، اما ۴۹.۸ درصد تولید شمش توسط دو شرکت فولاد مبارکه و فولاد خوزستان صورت می گیرد.

رابطه سهامداری شرکت های فولادی به گونه ای است که در هم تنیدگی شدیدی را نشان می دهد، سهامداری مستقیم و غیرمستقیم فولاد مبارکه، شرکت ملی فولاد ایران، فولاد خراسان، فولاد خوزستان و ذوب آهن، در معادن سنگ آهن، در زنجیره

استخدام کارکنان قراردادی شرکت‌های تابعه فولادسازان به صورت قرارداد مستقیم در سال ۱۳۸۸). به این ترتیب درحالی که هزینه‌های پرسنلی شرکت‌های فولادسازی در دنیا بین ۳ تا ۷ درصد قیمت تمام شده محصول است و در شرکت‌های فولادسازی خصوصی داخلی حتی از ۳ درصد هم کمتر است، گاهی هزینه‌های پرسنلی شرکت‌های شبه دولتی فولاد تا ۱۵ درصد قیمت تمام شده نیز می‌رسد که با احتساب دیگر هزینه‌های جانبی امکان رقابت را از چنین شرکت‌هایی خواهد گرفت.

انطباق کامل با قوانین محیط‌زیستی برای شبه دولتی‌های فولادساز هر از چندگاهی از مشکلات منطقه‌ای به مشکلات ملی نیز تبدیل شده و هزینه‌های آنان را افزایش می‌دهد. تعلق خاطر این کارخانه‌ها به رعایت دقیق استانداردها گاهی به حدی جدی است که محصولات تولید شده در تناژهای بالا به عنوان آهن قراضه دوباره به چرخه تولید باز می‌گردد تا هیچ‌گونه حقوقی از مصرف‌کنندگان دریغ نشود، موضوعی که در بخش خصوصی چندان اهمیتی ندارد.

### ۳. دلایل اجرایی نشدن خصوصی سازی واقعی

#### در صنعت فولاد

نگاهی به پیشینه وضعیت حضور بخش خصوصی در صنعت فولاد نشان می‌دهد اولین و تنها واحد نورد قبل از انقلاب متعلق به گروه ملی صنعتی فولاد ایران بود که با سرمایه‌گذاری بخش خصوصی احداث شد، اما پیش از انقلاب، مالکیت آن ملی اعلام شد. علت

است که شبه دولتی‌ها به دلیل تحکم دولت، امکان کاهش تولید در شرایط خاص را ندارند، زیرا شرایط بازار و توازن مورد نظر دولت دچار چالش خواهد شد. عدم کاهش عرضه در زمان زیان‌دهی شرکت‌های شبه دولتی نیز منجر به افزایش عرضه و در نهایت کاهش بیشتر قیمت‌ها به سود مصرف‌کننده نهایی می‌شود، اما این موضوع اشکال دیگری به نام رکود در عرضه و تقاضا به همراه می‌آورد.

دست‌به‌گریبان بودن با نیروی کار غیرمولد یکی دیگر از مشکلات مهم شرکت‌های بزرگ شبه دولتی است که در برخی موارد مخرب است (نیروی کاری که به واسطه فشارهای برخی صاحبان قدرت به چنین شرکت‌هایی تحمیل می‌شوند و به‌طور معمول با توقعات بسیار بالا به دلیل اتکا به شخص یا گروهی خاص است و در بیشتر مواقع از لحاظ مهارت و آموزش‌پذیری هیچ‌گاه برای شرکت متبوع مفید نخواهند بود) درحالی که تعدیل نیروی کار از حقوق مسلم یک کارفرمای خصوصی است.

شاید در برخی موارد تعدیل نیرو در شرکت‌های خصوصی با پرداخت جرائم مختصری روبه‌رو شود، اما به راحتی امکان تعدیل نیرو برای آن‌ها فراهم است، اما این موضوع در بخش نیمه دولتی و کارخانه‌های بزرگ فولادسازی احتمال اندکی دارد. بر این اساس، نه تنها مدیران شرکت‌های بزرگ امکان تعدیل نیروهای مازاد و ناکارآمد خود را ندارند، بلکه در برهه‌های مختلف برخی دستورات غیرکارشناسی دولت، بار نیروی کار این شرکت‌ها را تا ۱۰۰ درصد افزایش می‌دهد (به‌طور نمونه: موضوع دستور



جدول ۱: سهام شرکت‌های فولاد واگذار شده در

طرح توزیع سهام عدالت

ردیف	شرکت‌های واگذار شده	درصد سهام واگذار شده
۱	فولاد مبارکه	۳۰
۲	فولاد خوزستان	۳۰/۲
۳	فولاد آلیاژی ایران	۳۹/۵

منبع: گزارش عملکرد اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، سازمان خصوصی‌سازی، مرداد ماه ۱۳۸۹.

طبق آمار و اطلاعات جدول بالا بیش از ۳۰ درصد سهام شرکت‌های فولاد مبارکه فولاد خوزستان و فولاد آلیاژی ایران در قالب طرح توزیع سهام عدالت واگذار شده است که مشکلات زیادی از سوی این سهامداران و شرکت‌های فولاد مترتب است. در واقع سهامداران عدالت عمدتاً از دهک‌های پایین درآمدی هستند و با نگاه درآمدی به این سهام می‌نگرند، بنابراین در پایان هر سال مالی سهامداران متقاضی دریافت سود سهام خود می‌باشند؛ در حالی که شرکت‌های مذکور برای اجرای طرح‌های توسعه‌ای خود به این منبع مالی نیازمند بوده و تمایلی به تقسیم کامل سود سهام به سهامداران ندارند و به این ترتیب این موضوع تأمین مالی طرح‌های توسعه شرکت‌های فولاد را با مشکل مواجه می‌نماید. از سوی دیگر، از آنجایی که دولت مدیریت این سهام را در اختیار دارد، مشکل اساسی حضور دولت در این شرکت‌ها است که مانع از خصوصی‌سازی آن‌ها شده است.

۲-۳. نبود بازار سرمایه متناسب با حجم واگذاری‌ها یکی از معضلاتی که در اجرای برنامه خصوصی‌سازی در کشور مطرح است، حجم پایین بازار سرمایه در مقایسه با میزان واگذاری سهام

عدم حضور مؤثر بخش خصوصی در سال‌های قبل از انقلاب، به استراتژی توسعه صنعتی کشور بازمی‌گردد که موجب شده بود اغلب سرمایه‌گذاری‌های بخش خصوصی به سمت صنایع مصرفی و مونتاژ سوق یابد. علاوه بر این، سرمایه‌بری بالا در احداث صنعت فولاد (به‌ویژه در مقیاس‌های بزرگ) و دیر بازده بودن به همراه ارزش‌افزوده پایین موجود در این صنعت نیز از دیگر عوامل مهم عدم حضور بخش خصوصی در تولید فولاد بوده است.

در سال‌های پس از پیروزی انقلاب اسلامی موانع فوق به همراه تشدید بازدارنده‌های قانونی، مانع گسترش نقش بخش خصوصی در تولید فولاد شد. همچنین برخی عوامل دیگر از جمله اشتغال‌زایی بالا (هم به صورت مستقیم و هم غیرمستقیم) که همواره از دغدغه‌های دولتمردان و حکومت‌ها است و دولتی بودن صنایع پایین‌دستی صنعت فولاد (به‌ویژه معادن، سوخت و انرژی) و حتی بسیاری از صنایع بالادستی نظیر صنعت ساختمان (انبوه‌سازی) و صنایع اتومبیل‌سازی، راه‌آهن و غیره باعث شکل‌گیری و پرورش صنعت فولاد در ایران در دامن سیستم دولتی شده است. بر این اساس در این قسمت دلایل اجرایی نشدن طرح خصوصی‌سازی در صنعت فولاد مورد بررسی قرار می‌گیرد.

### ۱-۳. واگذاری بخشی از سهام شرکت‌های فولاد

#### به سهام عدالت

یکی دیگر از مشکلات خصوصی‌سازی شرکت‌های فولاد واگذاری بخشی از سهام این شرکت‌ها به طرح توزیع سهام عدالت است.

ترجیحی، تدریجی و بلوکی و بخشی از سهام نیز در قالب طرح سهام عدالت در بورس اوراق بهادار واگذار شده است. مهم ترین بحث در این واگذاری ها این است که علی رغم واگذاری عمده سهام این شرکت ها هنوز در شرکت های بزرگ فولاد همچون فولاد مبارکه مدیریت بخش دولتی بر این شرکت ها حاکم بوده و تمامی تصمیم گیری ها در این حوزه از طرف وزارت صنایع و معادن صورت گرفته و ابلاغ می شود.

### ۳-۴. دستوری بودن قیمت

صنعت فولاد که صنعت مهم و استراتژیک به شمار می رود دارای چالش هایی در زنجیره تولید است که یکی از این چالش های مهم، مانند بخشی از صنایع دیگر در کشور، اقدام و مداخله دولت برای قیمت گذاری به صورت دستوری و تنظیم بازار با صدور بخشنامه ها و دستورالعمل ها و ایجاد محدودیت های مختلف برای زنجیره فولاد است که مجموعه سیاست های تنظیم بازار دولت، نه تنها انتفاعی به مصرف کنندگان نهایی نمی رساند، بلکه موجب بی اثر شدن کارکرد بورس کالا که قیمت ها در آن بر اساس عرضه و تقاضا و به صورت آزادانه تعیین می شود شده است، مضافاً توسعه صنعت و بازارهای صادراتی نیز از این بابت آسیب دیده و موجب به وجود آمدن رانت، فساد و رونق واسطه گری در بازار محصول می شود.

به عنوان مثال قیمت گذاری تکلیفی کنسانتره و گندله از سوی دولت در سال های اخیر و در کنار آن اختلاف زیاد قیمت های تکلیفی با قیمت های جهانی، توازن

شرکت های دولتی خصوصاً شرکت های بزرگ فولاد همچون فولاد مبارکه و ذوب آهن اصفهان است. زیرا بازار سرمایه ایران به دلیل نوپا بودن، کشش پذیرش حجم عظیم واگذاری سهام شرکت های بزرگ دولتی را ندارد و به همین دلیل است که اکثر سهام شرکت های بزرگ به مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی و شبه دولتی ها واگذار شده اند. در واقع بخش خصوصی واقعی در کشور ما توانایی سرمایه گذاری در صنایع بزرگ و سرمایه بر را ندارد، البته سرمایه های پراکنده در دست سرمایه گذاران خرد به دلیل عدم ورود به بازار سرمایه، در این مسیر حرکت نمی کند و از طرف دیگر در دنیا برخی صنایع سرمایه بر از جمله فولاد در ظرفیت های بین ۳ الی ۵ میلیون تن در سال، از توجیح اقتصادی برخوردار می گردند که این حجم عظیم تولید نیز نیاز به سرمایه گذاری بسیار بالایی دارد و این موضوع امکان سرمایه گذاری به صورت سهامی خاص در این صنایع را در حد چشمگیری کاهش می دهد. برای سرمایه گذاری به صورت سهامی عام نیز حجم بازار سرمایه قادر به جذب چنین سرمایه هایی نیست.

### ۳-۳. عدم واگذاری مدیریت همزمان با واگذاری مالکیت

یکی دیگر از دلایل اجرایی نشدن خصوصی سازی به طور واقعی در صنعت فولاد عدم واگذاری مدیریت شرکت های فولادی به بخش غیردولتی است، البته این موضوع دلایل ساختاری و نهادی بسیاری از جمله سودده بودن شرکت های فولاد و... دارند. از آنجایی که عمده سهام شرکت های فولادی در قالب سهام





### ۳-۶. محدودیت‌های موجود در جذب سرمایه از خارج از کشور برای تأمین نقدینگی

به جهت محدودیت‌های موجود در جذب سرمایه‌های خارجی، به دلیل تحریم‌های ظالمانه علیه کشورمان، تأمین منابع مالی بیشتر متوجه منابع سیستم بانکی می‌شود و در نتیجه به دلیل بوروکراسی‌های موجود و بالا بودن نرخ‌های تأمین مالی از منابع نظام بانکی و بازار سرمایه، بنگاه‌های فعال با مشکلاتی از قبیل تأمین منابع مالی برای ایجاد، تکمیل، توسعه و سرمایه در گردش مواجه هستند.

### ۳-۷. عدم حمایت از ظرفیت‌های موجود در صنعت فولاد

در صورتی که از ظرفیت‌های موجود در صنعت فولاد به درستی حمایت نشود، ممکن است در نهایت به نتایجی منجر شود که فولادسازان ما نتوانند در بازارهای بین‌المللی رقابت کنند؛ (موضوعی که در صنعت خودروسازی کشور دیده می‌شود). بنابراین باید توجه داشت پشتیبانی‌هایی که از صنعت فولاد به دلیل ظرفیت‌های موجود در کشور ارائه می‌شود، این صنعت را به سمت پویایی و به‌روز بودن ببرد تا بتواند همیشه در صحنه‌های بین‌المللی رقابت کند و حداقل بازارهای کشورهای اطراف را در اختیار داشته باشد. زیرا در اطراف ایران کشورهای در حال توسعه قرار گرفته‌اند و صنعت فولاد می‌تواند با افزایش تولید، صادرات فراوانی به این کشورها داشته باشد.

توزیع عادلانه سود در کل زنجیره فولاد را به هم زده و باعث شده است تا بخشی از سود شرکت‌های معدنی به حلقه بعدی زنجیره منتقل شود. این موضوع انگیزه‌ای برای شرکت‌های معدنی ایجاد کرد که در بخش پایین‌دستی زنجیره فولاد سرمایه‌گذاری کند. در نتیجه با توجه به سند چشم‌انداز و طرح‌های در دست اجرا، یکی از چالش‌ها و مشکلات اصلی تکمیل نبودن زنجیره تولید و نبود توازن حاکم بر زنجیره تولید فولاد، کمبود مواد اولیه در سال‌های آینده، از جمله سنگ‌آهن و کنسانتره است.

### ۳-۵. عدم امکان سرمایه‌گذاری توسط بخش خصوصی

یکی دیگر از مشکلاتی که در صنعت فولاد وجود دارد، بالا بودن هزینه تولید است؛ مسئله‌ای که می‌تواند محصولات تولیدی فولادسازان را برای عرضه در بازارهای جهانی در خطر قرار دهد. در اینجا منظور از بازارهای جهانی صرفاً همسایگانی مانند افغانستان یا عراق که از مقاصد صادراتی ثابت فولادسازان به‌شمار می‌روند نیست، بلکه گستره‌ای بیش از این دو کشور همسایه است. به عقیده کارشناسان، پایین بودن بهره‌وری در صنعت فولاد و گران تمام شدن قیمت نهایی تولید به واسطه بالا بودن تعداد نیروی انسانی و نسبت بهره‌وری آن‌ها و همچنین قدیمی بودن تکنولوژی تولید، از جمله مشکلاتی است که باید راهکاری منطقی برای آن‌ها جست. از سوی دیگر، می‌توان به پایین بودن راندمان انرژی به‌عنوان یکی از عوامل مهم دیگر تولید نیز اشاره نمود.

#### ۴. ملاحظات امنیت اقتصادی

در صورتی که واگذاری بنگاه‌های اقتصادی از طریق ارزیابی ظرفیت اجتماعی، تصویب قوانین و مقررات شفاف توأم با نظارت بر عملکرد و نتایج، به تدریج و با تعیین اهداف برای سرمایه داخلی و خارجی همراه شود، زمینه‌ساز افزایش تولید، کاهش تورم و هزینه تولید، رشد بهره‌وری و درنهایت، امنیت اقتصادی است. در غیر این صورت، به ضد امنیت و ضد ساختار تبدیل می‌شود.

از دیدگاه نظری، خصوصی سازی وسیله‌ای برای بهبود اقتصادی با افزایش نقش نیروهای بازار است، به شرطی که حداقل ۵۰ درصد از سهام به بخش خصوصی واقعی واگذار شود. هدف کاهش هزینه دولت، گسترش بخش خصوصی، توسعه بازار سرمایه و هدایت پس‌اندازها در تولید است. این روند نیروهای اجتماعی را به سمت تقویت روابط تولیدی و نه اقتصاد زیرزمینی هدایت می‌کند.

درواقع در ایران خصوصی سازی در صنعت فولاد ناقص انجام شده به طوری که به جای بالا بردن بهره‌وری، باعث ورشکستگی کارخانه‌های فولاد و افزایش بیکاری شده و اقتصاد را دچار مشکل کرده است. بیکاری باعث افزایش نارضایتی و تبعات اجتماعی ناشی از آن می‌شود که در نتیجه موجبات تهدید امنیت اقتصاد را پدید می‌آورد.

شرکت ذوب آهن اصفهان نقش مهمی در صنعت کشور دارد، به طوری که این شرکت علاوه بر پایه گذاری صنعت فولاد در کشور، در راه اندازی و

ادامه حیات صنایع بالا و پایین دستی فولاد نیز نقش آفرین بوده است.

یکی از نکات مهم و قابل توجه در خصوص این شرکت این است که اگرچه ذوب آهن اصفهان در راستای اجرای سیاست خصوصی سازی واگذار شده است، اما نقش و جایگاه این شرکت در اقتصاد کشور کماکان حفظ شده و پابرجا است.

در خصوص تأثیر اجرای سیاست خصوصی سازی بر شرکت ذوب آهن اصفهان، با توجه به واگذاری‌های صورت گرفته می‌توان گفت که خصوصی سازی به صورت موزون در کشور اتفاق نیفتاده است؛ چراکه به عنوان مثال، معادن مختلف به بخش خصوصی واگذار شده‌اند اما تعهدی در نظر گرفته نشده است تا اولویت تولید و عرضه محصولات معادن خصوصی شده، ابتدا داخل کشور و پس از آن صادرات باشد.

بر این اساس شاهد این اتفاق هستیم که معادن کشور با تمام توان اقدام به تولید مواد اولیه و صادرات آن می‌کنند که این موضوع موجب نبود پایداری مواد اولیه برای شرکت‌ها و صنایع مختلف از جمله ذوب آهن شده است. بنابراین به نوعی می‌توان این گونه اظهار داشت که خصوصی سازی به این شکل به مانعی برای توسعه صنعت کشور به ویژه صنعت فولاد تبدیل شده است.

اثر خصوصی سازی نادرست بر صنعت فولاد کشور و در پی آن شرکت ذوب آهن این گونه است که با وجود ظرفیت‌هایی که در این شرکت است، تنها ۵۵ درصد از آن‌ها به تولید منجر می‌شود که دلیل اصلی آن خصوصی سازی نادرست و عدم عرضه مواد





خصوصی به این صنعت، عملکرد تولیدات و نیز سرمایه‌گذاری‌ها در صنعت فولاد اجرای این سیاست‌ها را تأیید نمی‌نماید.

در این گزارش، ضمن بررسی میزان تولید و مصرف فولاد در ایران و جایگاه آن در جهان، دلایل اجرایی نشدن خصوصی‌سازی واقعی در صنعت فولاد ذکر شد، این دلایل به شرح زیر است:

۱) نبود بازار سرمایه منسجم و متناسب در کشور برای تجمیع سرمایه‌های بخش خصوصی جهت سرمایه‌گذاری در صنایع بزرگ و سرمایه‌بر از جمله فولاد است. از طرفی بخش خصوصی که به صورت خاص توانایی سرمایه‌گذاری در این صنعت را داشته باشد، انگشت‌شمار است که آن‌هم به دلایلی از جمله عدم اطمینان به سیاست‌های اقتصادی دولت و ریسک سرمایه‌گذاری در کشور تمایلی به سرمایه‌گذاری در این صنایع را ندارد.

۲) مداخله دولت در مدیریت شرکت‌های واگذار شده فولاد یکی دیگر از معضلات اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی در صنایع مذکور است، به عبارت دیگر دولت با واگذاری بخشی از سهام شرکت‌های مذکور به مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی و شبه‌دولتی‌ها و نیز واگذاری بخشی از این سهام به این مؤسسات و نهادها بابت رد دیون، عملاً به نوعی مدیریت خود را بر شرکت‌های واگذار شده پابرجا نگه می‌دارد که این امر به نوبه خود باعث عدم تمایل بخش خصوصی برای سرمایه‌گذاری در این شرکت‌ها می‌شود و به دنبال آن با توجه به مدیریت مجدد

اولیه توسط معادن خصوصی‌شده می‌باشد. ضمن این‌که منابع ریالی و ارزی مناسبی که در پی خصوصی‌سازی، نصیب معادن شده است، موجب مغفول ماندن عرضه مواد اولیه در کشور شده است. فرایند واگذاری بنگاه‌های اقتصادی، محصول پیوند اقتصاد و سیاست است. این دو حوزه، در عرصه اجتماعی ریشه دارند. واگذاری بنگاه‌های اقتصادی در صورتی باعث تأمین امنیت اقتصادی می‌شود که رابطه میان دولت و اقتصاد متوازن و پویا باشد. این امر مستلزم نظارت نهادی و تصویب قوانین و مقررات دقیق است. تصویب قوانین و مقررات و نظارت نهادی تنها هنگامی عملی می‌شود که نیروهای اجتماعی به صورت سازمان‌یافته و توأم با آگاهی در عرصه سیاسی و قانون‌گذاری مشارکت داشته باشند. تعامل مسالمت‌آمیز نیروها و استفاده مناسب از رسانه‌ها به ظرفیت‌های فرهنگی و تاریخی و بالفعل کردن آن‌ها از طریق نظریه‌پردازی، بهتر و عمیق‌تر انجام می‌شود. در صورت تحقق این شرایط است که واگذاری بنگاه‌های اقتصادی به امنیت اقتصادی منجر می‌شود.

### جمع‌بندی و ارائه راهکارها

شتاب بخشیدن به روند رشد اقتصادی در کشورها مستلزم کاهش سطح حضور دولت در فعالیت‌های غیرحاکمیتی است که ممکن است در چارچوب خصوصی‌سازی تعریف شود. با توجه به لزوم اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ و واگذاری فعالیت‌ها در سند فولاد و نیز حکم به آزادسازی ورود بخش



۶) عدم حمایت از ظرفیت‌های موجود در صنعت فولاد که منجر به عدم رقابت فولادسازان در بازارهای بین‌المللی می‌شود، یکی دیگر از دلایل اجرایی نشدن خصوصی واقعی در صنعت فولاد است.

به‌منظور بهبود وضعیت خصوصی سازی در صنعت فولاد و تحقق اهداف سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی از ناحیه این صنعت موارد زیر پیشنهاد می‌شود:

- برنامه مشخص برای جذب سرمایه‌گذاران جدید بخش خصوصی اعم از داخلی و خارجی: برنامه مشخصی برای جذب سرمایه‌گذاران جدید بخش خصوصی اعم از داخلی و خارجی تدوین و اجرایی شود. در واقع وضعیت میزان تولید فولاد از بخش خصوصی و دولتی مشخص باشد و تسهیلات لازم در اختیار فعالان متقاضی سرمایه‌گذاری در این بخش قرار گیرد. به عبارت دیگر، سیاست‌ها و برنامه‌های اقتصادی دولت به‌نحوی باشد که باعث ایجاد اختلال در تولید و سرمایه‌گذاری در این صنعت نگردد. این امر مستلزم این است که اقدامات لازم در جهت جذب سرمایه‌گذاری‌های خارجی برای خرید سهام شرکت‌های فولاد صورت گیرد.

- حاکم بودن مدیریت به‌روز در صنعت فولاد: با تأکید بر این موضوع که نباید صنعت از حالت پویا، مدرن و به‌روز بودن دور شود، باید افزود تا زمانی که پشتیبانی دولت از شرکت‌های فولادی وجود دارد، امکان صادرات و ارزآوری فراهم است، اما در کنار این موضوع، باید مدیریت روز در صنعت فولاد کشور حاکم باشد تا با حداقل پرسنل، حداکثر

دولتی این شرکت‌ها، امکان افزایش بهره‌وری در این شرکت‌ها دور از انتظار است.

۳) واگذاری بخشی از سهام شرکت‌های فولاد به سهام عدالت، منجر به ایجاد مشکلاتی برای شرکت‌های مذکور گردیده که قطعاً دستیابی به اهداف سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی را با چالش مواجه می‌کند، زیرا ترجیح سهامداران عدالت برای دریافت سود سهام خود، نسبت به سرمایه‌گذاری این سود در شرکت‌های فولاد، طرح‌های توسعه‌ای این شرکت‌ها را با کمبود منابع مالی مواجه ساخته و از سوی دیگر از آنجایی که دولت مدیریت این سهام را در اختیار دارد، حضور دولت در این شرکت‌ها مانع و مشکل اصلی در روند خصوصی سازی آن‌ها می‌باشد.

۴) از دیگر چالش‌های تأثیرگذار زنجیره فولاد می‌توان به هزینه‌های بالای تولید فولاد به دلیل ضعف در تکنولوژی و برخوردار نبودن از فناوری‌های روز دنیا و تولید محصولات بر اساس روش‌ها و تکنولوژی‌های قدیمی اشاره کرد، بنابراین بخش خصوصی تمایلی به سرمایه‌گذاری در این بخش را ندارد.

۵) به‌جهت محدودیت‌های موجود در جذب سرمایه، تأمین منابع مالی بیشتر متوجه منابع سیستم بانکی می‌شود و در نتیجه به دلیل بوروکراسی‌های موجود و بالا بودن نرخ‌های تأمین مالی از منابع نظام بانکی و بازار سرمایه، تأمین منابع مالی با مشکل مواجه می‌شود.



واحدها دخالتی نکند تا مدیران لایق و توانمند سکاندار چنین شرکت‌هایی باشند نه مدیران سیاسی. دومین گام نیز اصلاح ساختارهای مدیریتی این گونه شرکت‌ها است؛ یعنی سیستم‌های چنین شرکت‌هایی از مدیران عالی گرفته تا سایر اعضا باید تلاش کنند تا به سوی استقلال واقعی از دولت پیش بروند و در تصمیمات خود اصول اقتصادی و شفافیت را ملاک‌های اصلی قرار دهند.

• **جلوگیری از قیمت‌گذاری دستوری:** جلوگیری از قیمت‌گذاری دستوری و آزادسازی و تعیین قیمت توسط سازوکار بازار از طریق بورس کالا، در کل زنجیره فولاد باعث می‌شود تا تولیدکنندگان و مصرف‌کنندگان از آزادی انتخاب برخوردار بوده، مصرف‌کنندگان به دنبال حداکثر انتفاع و تولیدکنندگان با هدف ماندن در بازار با استفاده بهینه از منابع و خلاقیت و ارتقای کیفیت محصولات تولیدی و کاهش هزینه‌ها به دنبال رضایتمندی مصرف‌کنندگان باشند.

سایر راهکارها عبارتند از:

• **سهام شرکت‌های فولاد که هنوز طبق برنامه خصوصی‌سازی واگذار نشده‌اند در قالب طرح توزیع سهام عدالت و نیز به مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی و شبه‌دولتی‌ها واگذار نگردند.**

• **با توجه به اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها، حمایت‌های لازم برای حفظ سوددهی صنایع و نیز تغییر تکنولوژی**

بهره‌وری را داشته باشیم و بتوانیم در صنعت فولاد به موفقیت برسیم.

بنا به گفته مسئولان فولاد، اگر صنعت فولاد به سمت خصوصی‌سازی واقعی و صددرصدی برود و مدیران آن باهوش، به‌روز و کاملاً آگاه به علم صنعت فولاد باشند، بهره‌برداری از فولاد چندین برابر خواهد شد، در غیر این صورت مشکلات زیادی در انتظار این صنعت خواهد بود.

• **راهبری سرمایه‌گذاری‌ها توسط دولت:** باتوجه به این‌که مجوزهایی که در صنایع نورد فولاد داده شده، به دلیل کمبود مواد اولیه، تنها مقدار کمی از آن اجرایی می‌شود. بهتر است دولت به جای سرمایه‌گذاری در این صنایع، سرمایه‌ها را به سمت تولید فولاد خام راهبری کند. چراکه متکفل سرمایه‌گذاری در کشور دولت است و باید با اطلاع‌رسانی مناسب مسیر درستی را ترسیم کند. گرچه در طرح جامع فولاد، دولت مانع سرمایه‌گذاری بخش خصوصی نبوده اما بخش خصوصی قادر به تأمین سرمایه مورد نیاز نبوده و دولت باید با تشکیل تعاونی‌ها این سرمایه‌ها را هدایت کند.

• **تغییر نقش دولت و بهبود وضعیت شرکت‌های شبه‌دولتی در کشور:** به نظر می‌رسد دو گام مهم می‌تواند شرایط این شرکت‌ها را سامان بخشد. نخست این‌که دولت تکلیف خود را یکبار برای همیشه روشن کند و نگرش، برخورد، امداد، ارفاق یا سخت‌گیری در تمام شرکت‌ها را با یک رویه انجام دهد و مهم‌تر آن‌که در ساختارهای مدیریتی این‌گونه

۱. رئیس کمیسیون توسعه صادرات اتاق بازرگانی ایران.

AA%D8%B1%DB%8C%D9%86-  
%DA%86%D8%A7%D9%84%D8%B  
4%E2%80%8C%D9%87%D8%A7%D  
B%8C-  
%D8%B2%D9%86%D8%AC%DB%8  
C%D8%B1%D9%87-  
%D9%81%D9%88%D9%84%D8%A7  
%D8%AF/  
- شکوه، حسن (۱۳۹۲)، «واگذاری بنگاه‌های  
دولتی و امنیت اقتصادی»، فصلنامه مطالعات  
راهبردی، سال شانزدهم، شماره دوم، شماره  
مسلسل ۶۰.

(انرژی‌بر) مورد استفاده صنایع مذکور  
صورت گیرد.  
• مدیریت و مالکیت شرکت‌های فعال در این  
صنعت به‌طور همزمان واگذار گردد و از  
مداخلات دولت در امور مدیریتی این  
شرکت‌ها کاسته شود.  
• نزدیک شدن به مصرف‌کنندگان نهایی با  
سرمایه‌گذاری روی نمایندگی‌های فروش  
در شهرهای مختلف می‌تواند منجر به  
کاهش واسطه‌ها و رسیدن سود بیشتر و  
فوری‌تر به فولادسازان شود.

## منابع

- خصوصی سازی در صنعت ایران، روزنامه دنیای  
اقتصاد، شماره روزنامه: ۵۱۸۸، تاریخ  
چاپ: ۱۴۰۰/۰۳/۱۸، شماره خبر: ۳۷۷۰۷۴۹
- نقش صنعت فولاد در توسعه (درس‌هایی از  
تجربه کشورهای شرق آسیا)، سازمان توسعه و  
نوسازی معادن و صنایع ایران.
- وزارت بازرگانی (۱۳۹۹)، «بازار جهانی فولاد»،  
مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی.
- گزارش پایش طرح جامع فولاد، ۱۳۹۸.
- اخبار بازار فولاد،  
<https://artanpress.ir/2768/>
- مهم‌ترین چالش‌های زنجیره فولاد، سایت  
فولادنامه، رسانه مرجع صنعت فولاد ایران.  
<https://fooladnameh.ir/163/%D9%85%D9%87%D9%85%E2%80%8C%D8%>

