



دکتر احسان سلطانی

اقتصاد دان و پژوهشگر اقتصادی

فولاد و پتروشیمی،

صنایع مادر بنگاه‌های خارجی!

در ایران صنایع بزرگ بالادستی (عمدتاً پتروشیمی و فولاد) با حدود ۱۵۰ هزار نفر کارکن، کمتر از پنج درصد از اشتغال بخش صنعت-ساخت و هفت‌دهم درصد از کل اشتغال کشور را بر عهده دارند. این صنایع در زمره رشته‌های صنعتی با سرمایه‌بری بالا (Capital-Intensive) و غیرکاربر (غیر اشتغال‌زا) به شمار می‌روند.

ایجاد اشتغال در صنایع پایین‌دستی ارتباط مستقیمی با فعالیت صنایع بالادستی ندارد، مگر اینکه از نظر قیمت، کیفیت و نحوه تأمین و همچنین وجود مشارکت و همکاری در طول زنجیره‌های ارزش صنعتی (Supply Chain Partnership)، شرایط ترجیحی و مزیت‌های رقابتی مشهود و نامشهود به نفع صنایع پایین‌دستی و مصرف‌کنندگان وجود داشته باشد.

در سه دهه اخیر، **پشتیبانی همه‌جانبه دولت‌ها** با حضور، دست‌کاری و دخالت گسترده در فضای فعالیت و رقابت اقتصادی، ضمن آنکه موجب شده صنایع بزرگ بالادستی از رشد سریعی برخوردار شوند، از سوی دیگر فعالیت صنایع پایین‌دستی اشتغال‌زا (Labour-Intensive) را تضعیف و تحدید کرده است.

به‌طورکلی **این بنگاه‌ها با فروش داخلی به بهای گران و از سوی دیگر صادرات با بهای ارزان، به جایی** اینک نقش صنایع مادر بنگاه‌های تولیدی پایین‌دستی داخلی را ایفا کنند، **به صنایع مادر بنگاه‌های تولیدی خارجی بدل شده‌اند.**

بسیاری از این بنگاه‌ها با فروش داخلی به بهای گران، در واقع از صنایع پایین‌دستی داخلی مالیات گرفته و از سوی دیگر با ارزان‌فروشی صادراتی، از محل درآمد گران‌فروشی داخلی به **صنایع خارجی** یارانه می‌دهند.

در شرایطی که فلسفه وجودی توسعه صنایع بزرگ بالادستی که اصولاً منابع‌بر (Resource-Base) و سرمایه‌بر بوده و با ایجاد ارزش‌افزوده پایین (در مقایسه با صنایع پایین‌دستی) و آلاینده‌گی محیط زیست بالا، در اصل حمایت از توسعه صنایع پایین‌دستی اشتغال‌زا و با ارزش‌افزوده بالا محسوب می‌شود، مشخص نیست که چرا با وجود عدم تکمیل حلقه‌های صنایع پایین‌دستی، همچنان محور توسعه صنعتی کشور حول صنایع بالادستی استوار است؟

زنجیره عرضه (Supply Chain) صنعت فولاد برخلاف آنچه توسط بعضی دست‌اندرکاران ارائه و تأکید می‌شود، از استخراج سنگ آهن تا مصرف‌کننده نهایی و همچنین حلقه‌های صنایع پایین‌دستی مانند صنایع فلزی، ماشین‌سازی، لوازم خانگی و خودرو و بخش ساختمان را نیز دربر می‌گیرد.

در این زنجیره هدف از توسعه صنایع بالادستی تولیدکننده آهن و فولاد، تأمین مواد اولیه صنایع پایین‌دستی داخلی با کیفیت، شرایط فروش و قیمت‌های رقابتی و ترجیحی است، زیرا از منظر اقتصاد ملی، آنچه ایجادکننده اشتغال و ارزش‌افزوده با سرمایه‌گذاری پایین و تقویت‌کننده حضور مردم و بخش خصوصی است، صنایع پایین‌دستی است.

در مجموع زنجیره عرضه فولاد، جهت‌گیری سیاست‌گذاری‌ها و عملکردها به انحراف کشیده شده است. تمرکز حمایت‌ها و پشتیبانی‌های دستگاه اجرایی ذی‌ربط (وزارت صنعت، معدن و تجارت) فقط به توسعه صنایع بالادستی معطوف شده و صنایع پایین‌دستی در این میان جایگاهی ندارند.

در نتیجه ایران صادرکننده آهن و فولاد خام و از سوی دیگر واردکننده انواع محصولات نهایی مصرفی شده است.

عوامل و دلایل زیادی برای این انحراف توسعه‌ای وجود دارد که اهم آن عبارت‌اند از:

- (۱) سیاست‌گذاری‌های راهبردی و اقدامات دولت.
- (۲) اعطای انواع رانت‌ها و به‌خصوص رانت گسترده انرژی و منابع در صنایع بالادستی و عدم توزیع متناسب و متوازن آن در کل زنجیره عرضه فولاد کشور.
- (۳) لابی‌های قدرتمند ذی‌نفعان در سطوح و لایه‌های اجرایی، قانون‌گذاری و رسانه‌ای.
- (۴) فشارهای متنوع هزینه‌ای و اعمال تضییق و محدودیت بر فعالیت صنایع پایین‌دستی (مالیات شرکتی و ارزش‌افزوده، رشد بالای دستمزد نیروی کار، مالیات حق بیمه، هزینه سرمایه و موارد دیگر) و مهم‌تر از همه جبران زیان کارآمدی و کارایی پایین و ارزان‌فروشی صادراتی تولیدکنندگان فولاد با اجبار به خرید مواد اولیه داخلی به بهای گران (از طریق وضع تعرفه‌های وارداتی بالا).

سیاست‌گذاری‌های راهبردی و اقدامات وزارت صنعت، معدن و تجارت در بخش تولید فولاد، بیش از آنکه متضمن رقابتی‌سازی و توسعه پایدار این صنعت باشد، در جهت توزیع منافع و رانت‌ها بین ذی‌نفعان تنظیم شده و عمل می‌کند.

در سال‌های ۱۳۹۲ تا ۱۳۹۶، فقط توسط بانک صنعت و معدن ۱۳ طرح فولاد در ۱۱ استان کشور با هزینه ارزی سه میلیارد دلار مصوب شد و با تأمین مالی این بانک به مرحله اجرا یا بهره‌برداری رسید که منابع ارزی آن از محل صندوق توسعه ملی و خط اعتباری چین تأمین شد.

در همین شرایط، با این سرمایه‌گذاری سرانه بالا، در اغلب این استان‌ها امکان توسعه صنایع اشتغال‌زا با سرمایه‌گذاری به مراتب پایین‌تر وجود داشت. تأمین منابع ارزی از خط اعتباری چین نشان می‌دهد که این سرمایه‌گذاری‌ها با ماشین‌آلات و فناوری‌های درجه دو یا سه وارداتی از چین انجام شده که قطعاً از بهره‌وری انرژی پایینی برخوردار هستند.

کل سرمایه‌گذاری این طرح‌ها بیش از ۲۰۰ هزار میلیارد ریال و هزینه ایجاد شغل برای هر نفر ۲۵ میلیارد ریال برآورد می‌شود.

در استان‌های محرومی مانند سیستان و بلوچستان و خراسان جنوبی نه تنها زیرساخت‌های صنعتی لازم برای ایجاد صنعت فولاد وجود ندارد که از سوی دیگر با این هزینه بالای ایجاد اشتغال، در بخش‌های دیگر امکان ایجاد اشتغال به میزان حداقل ۱۰ برابر بود.

از منظر اقتصاد صنعتی برای صنایع تولیدکننده-محور (Producer-Driven) مانند تولید فولاد که نظر به لزوم انباشت سرمایه و فناوری، در آن اقتصاد مقیاس (Economies of Scale) دارای اهمیت کلیدی است، این روش توسعه، بدترین مسیر و روش ممکن و متضمن اتلاف منابع و فرصت‌هاست.

این واحدهای کوچک و متوسط غیررقابتی در آینده با اتلاف منابع، باری گران بر دوش اقتصاد کشور خواهند بود.

فعالیت این واحدهای غیراقتصادی علاوه بر اینکه در آینده روند رانت‌جویی صنعت فولاد را استمرار خواهد بخشید، موجب خواهد شد با ایجاد لابی، تعرفه‌های وارداتی بالا نیز درخواست شود.

در نتیجه، مانند وضعیت کنونی، **زیان اقتصادی ناکارآمدی و عملکرد ضعیف آنها به صنایع پایین‌دستی منتقل خواهد شد.**

بنابراین توسعه این واحدها علاوه بر **زیان کلی برای اقتصاد**، **ضد توسعه صنایع پایین‌دستی** عمل خواهد کرد.

در مقایسه با وضعیت کنونی ایران، چنانچه وضعیت کشور چین که بزرگ‌ترین تولیدکننده فولاد جهان است، ملاحظه شود، چهار راهبرد اصلی در توسعه صنایع فولاد این کشور مدنظر بوده است.

۱- توسعه صنعت فولاد در نوار متمرکز ساحلی شرقی چین که در نتیجه با ایجاد خوشه‌های صنعت فولاد، رقابتی‌سازی، بهره‌وری و اقتصاد مقیاس در این صنعت ارتقا داده شده است.

۲- توسعه صنعت فولاد در مناطق ساحلی که با کاهش هزینه‌های حمل‌ونقل، این موضوع برای واردات مواد اولیه و صادرات اهمیت کلیدی دارد.

۳- ایجاد بیش از ۱۰ واحد بزرگ که موجب می‌شود ضمن صرفه اقتصادی ناشی از مقیاس، یک کارتل بزرگ ایجاد انحصار نکند و رقابت بین واحدها برای کیفیت و قیمت بهتر صورت گیرد.

۴- توسعه متوازن و متناسب صنایع پایین‌دستی اشتغال‌زا و ایجادکننده درآمد ملی بالا.

در توسعه صنایع فولاد ایران، هیچ‌یک از ملاحظات کلیدی یادشده مدنظر دولت و سیاست‌گذاران قرار نگرفته است.

توزیع پراکنده و متفرق واحدهای صنعتی فولاد در سطح کشور و ایجادنشدن خوشه صنعت فولاد در مناطق بامزیت، یکی از مهم‌ترین معضلات و چالش‌های صنعت فولاد کشور بوده و خواهد بود.

صنایع فولاد ایران در مناطق ساحلی که به منابع انرژی نزدیک هستند و از سوی دیگر هزینه حمل صادراتی را پایین می‌آورند، مستقر نشده‌اند.

تمرکز بخش عمده تولید فولاد در اصفهان، ضمن آنکه منابع زیست‌محیطی این شهر تاریخی را دچار مخاطره کرده است، هزینه حمل مواد اولیه به این شهر را نیز از جنوب به شمال و مجدداً هزینه حمل مواد اولیه از شمال به جنوب (برای صادرات) به همراه دارد و انرژی نیز باید از جنوب غرب کشور تأمین شود.

در مجموع، در تأسیس واحدهای فولادی کشور، بیش از هر چیز **قدرت ذی‌نفعان و لابی‌های سیاسی تأثیرگذار** بوده است تا **منطق توسعه اقتصادی.**

ایجاد یک واحد بزرگ در محلی نامناسب که منجر به ایجاد **انحصار** و تشکیل **یک کارتل صنعتی** شده است، از عوامل مهم توسعه صنعت فولاد کشور به‌شمار می‌رود.

هم‌اکنون این کارتل درصدد است با خرید یا ایجاد شرکت‌های معدنی و واحدهای بزرگ دیگر، **انحصار و سلطه خود را هرچه بیشتر بر صنعت و بازار فولاد تحکیم و تحمیل** کند.

احسان سلطانی

دوازدهم بهمن 1396 برابر با 01 فوریه 2018

منبع: [روزنامه شرق](#)

برگشت به سایت علمی کاربردی « حقوق اقتصاد بین الملل و توسعه»،
بخش « اشخاص حقیقی: [دیگر صاحبان اقتصاد و حقوقی اقتصادی داخلی](#) »
بخش « اشخاص حقیقی، [دکتر احسان سلطانی](#)»