



توسعه زنجیره صنعت فولاد از واقعیت‌ها تا عملکردها

احسان سلطانی

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 هفت-دهم درصد از کل اشتغال کشور را بر عهده دارند. این صنایع در زمره رشته-های صنعتی با سرمایه‌بری بالا (Capital-Intensive) و غیرکاربر (غیر اشتغالزا) به شمار می‌روند. ایجاد اشتغال در صنایع پایین‌دستی ارتباط مستقیمی به فعالیت صنایع بالادستی ندارد، مگر این که از نظر قیمت، کیفیت و نحوه تامین 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 آن که 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.

بطور کلی این بنگاه‌ها با فروش داخلی به بهای گران و از سوی دیگر صادرات با بهای ارزان، به جای این که نقش صنایع مادر بنگاه‌های تولیدی پایین‌دستی داخلی را ایفا کنند، به صنایع مادر بنگاه‌های تولیدی خارجی مبدل 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 ارزش افزوده پایین (در مقایسه با صنایع پایین‌دستی) و آلاینده‌گی محیط زیست بالا، در اصل حمایت از توسعه صنایع پایین‌دستی اشتغالزا و با ارزش افزوده 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 بر خلاف آن چه که توسط بعضی دست‌اندرکاران ارائه و تاکید 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 در بر می‌گیرد. در این زنجیره هدف از توسعه صنایع بالادستی تولیدکننده آهن و فولاد، تامین مواد اولیه صنایع پایین‌دستی داخلی با کیفیت، شرایط فروش و قیمت‌های

رقابتی و ترجیحی است، زیرا از منظر اقتصاد ملی، آن چه که ایجادکننده اشتغال و ارزش افزوده با سرمایه‌گذاری پایین و تقویت‌کننده حضور مردم و بخش خصوصی است، صنایع پایین‌دستی هستند.

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

- (۱) سیاست‌گذاری‌های راهبردی و اقدامات دولت
- (۲) اعطای انواع رانت‌ها و به خصوص 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 روی فعالیت صنایع پایین‌دستی (مالیات شرکتی و ارزش افزوده، 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 آن که متضمن رقابتی‌سازی و توسعه پایدار این صنعت باشد، در جهت توزیع منافع و رانت‌ها بین ذینفعان تنظیم شده و عمل می‌کند. در طی سال‌های ۱۳۹۲ تا ۱۳۹۶، فقط توسط بانک صنعت و معدن ۱۳ طرح فولاد در ۱۱ استان کشور با هزینه ارزی ۳ میلیارد دلار مصوب و با تامین مالی این بانک به مرحله اجرا یا بهره‌برداری رسید که منابع ارزی آن از محل صندوق توسعه ملی و خط اعتباری چین تامین گردید. در همین شرایط، با این سرمایه‌گذاری سرانه بالا، در اغلب این استان‌ها امکان توسعه صنایع اشتغالزا با سرمایه‌گذاری به مراتب پایین‌تر وجود داشت. تامین منابع ارزی از چین 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 فرصت‌ها می‌باشد. این واحدهای کوچک و متوسط

غیررقابتی در آینده با ائتلاف منابع باری گران بر دوش اقتصاد کشور خواهند بود. فعالیت این واحدهای غیراقتصادی علاوه بر این که در آینده روند رانت‌جویی صنعت فولاد را استمرار خواهد بخشید، موجب خواهد شد که با ایجاد لابی، تعرفه‌های وارداتی بالا نیز درخواست گردد. در نتیجه مانند وضعیت کنونی، زیان اقتصادی ناکارآمدی و عملکرد ضعیف آنها به صنایع پایین دستی منتقل خواهد شد. بنابراین توسعه این واحدها علاوه بر زیان کلی برای اقتصاد بر ضد توسعه صنایع پایین دستی عمل خواهد کرد.

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

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

۲- توسعه صنعت فولاد در مناطق ساحلی که با کاهش هزینه‌های حمل و نقل، 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 پایین دستی اشتغالزا و ایجادکننده درآمد ملی بالا

در توسعه صنایع فولاد ایران، هیچ یک از ملاحظات کلیدی فوق‌الذکر مد نظر دولت و سیاستگذاران قرار نگرفته است. توزیع پراکنده و متفرق واحدهای صنعتی فولاد در سطح کشور و عدم ایجاد خوشه صنعت فولاد در مناطق با مزیت، 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 می‌آورد مستقر نشده‌اند. تمرکز بخش عمده تولید فولاد در اصفهان ضمن آن که منابع زیست محیطی این شهر تاریخی را دچار مخاطره کرده است، از سوی دیگر هزینه حمل مواد اولیه به این شهر در جهت جنوب به شمال و مجدداً هزینه حمل مواد اولیه از شمال به جنوب (برای صادرات) را به همراه دارد و انرژی نیز باید از جنوب غرب کشور تامین شود. در مجموع در تاسیس واحدهای فولادی کشور، بیش از هر چیز قدرت ذینفعان و لابی‌های سیاسی تاثیرگذار 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 به شمار می‌رود. هم اکنون این کارتل در صدد است تا با خرید یا ایجاد شرکت‌های معدنی و واحدهای بزرگ دیگر انحصار و سلطه خود را بر صنعت و بازار فولاد هر چه بیشتر تحکیم و تحمیل کند.

نقشه توزیع تولیدکنندگان بزرگ فولاد در سطح کشور چین (۲۰۱۶ میلادی)

