



**اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح توسعه و
تولید پایدار زنجیره فولاد با رویکرد اصلاح
سیاست‌های تنظیم بازار»
(ویرایش اول)**

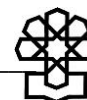
معاونت پژوهش‌های اقتصادی
معاونت پژوهش‌های زیربنایی و امور تولیدی
دفاتر: مطالعات اقتصادی
مطالعات انرژی، صنعت و معدن

دوره یازدهم – سال اول
شماره ثبت: ۲۵۳
شماره چاپ:
تاریخ چاپ:
کد موضوعی: ۲۲۰
شماره مسلسل: ۱۷۳۲۱
آذرماه ۱۳۹۹

به نام خدا

فهرست مطالب

۱.....	چکیده
۲.....	مقدمه
۲.....	چالش‌های صنعت فولاد و آسیب‌شناسی اقدامات دولت
۴.....	بررسی کلیات طرح
۵.....	اظهارنظر تفصیلی درباره مواد طرح
۱۷.....	جمع‌بندی و نتیجه‌گیری



اظهارنظر کارشناسی درباره: «طرح توسعه و تولید پایدار زنجیره فولاد با رویکرد اصلاح سیاست‌های تنظیم بازار» (ویرایش اول)

چکیده

زنجیره فولاد ایران با چالش‌های متعددی روبه‌روست. ازجمله چالش‌های ساختاری این زنجیره می‌توان به عدم توازن زنجیره، ابهام در تحقق برنامه‌های توسعه صنعت فولاد، عقب‌ماندگی در زمینه اکتشافات معدنی و چالش تأمین مواد اولیه، فراهم نبودن زیرساخت‌ها (تأمین آب، بنادر، راه‌آهن و...)، ساختار معیوب تعیین قیمت حامل‌های انرژی، سیاست‌های نادرست تنظیم بازار، بهره‌وری پایین، عدم توجه به ارتقای فناوری و فقدان سامانه‌های آماری و اطلاعاتی جامع در زنجیره فولاد اشاره کرد.

طرح توسعه و تولید زنجیره فولاد بر مبنای اصلاح روندهای فعلی تنظیم بازار زنجیره فولاد تدوین شده است. در عین حال در برخی مواد آن ایرادهایی وجود دارد که ممکن است موجب مرتفع شدن چالش‌ها و مشکلات زنجیره فولاد کشور نشود. ازجمله نقاط قوت این طرح می‌توان به این نکته اشاره کرد که در طرح حاضر به کلیه حلقه‌های زنجیره ارزش فولاد توجه شده و برای حمایت و توسعه صادرات محصولات زنجیره فولاد پیشنهادهایی ارائه شده است که اجرای صحیح آنها می‌تواند علاوه بر تأمین نیاز داخل کشور، موجب صادرات پایدار محصولات زنجیره فولاد شود. ازجمله ایرادهای این طرح می‌توان به الزام کلیه تولیدکنندگان زنجیره فولاد به عرضه محصولات خود در بورس کالا اشاره کرد که با توجه به واقعیات موجود، امکان عرضه محصولات زنجیره فولاد توسط کلیه تولیدکنندگان به‌ویژه تولیدکنندگان کوچک و متوسط و برخی واحدهایی که دارای قراردادهای بلندمدت تأمین مواد اولیه هستند، امکانپذیر نخواهد بود و بازار زنجیره فولاد کشور با چالش روبه‌رو خواهد شد.

طرح حاضر با شناسایی برخی از آسیب‌های زنجیره فولاد، در صدد حل آنها بوده است و تا حدی در این خصوص موفق بوده است، لذا مرکز پژوهش‌های مجلس با کلیات این طرح موافق است، ولی برخی رویکردهای این طرح نادرست ارزیابی می‌شود. مهم‌ترین این رویکردها عبارت است از: بی‌توجهی به ضرورت ثبات در صادرات در کنار تأمین پایدار نیاز داخل، الزام به عرضه محصولات همه تولیدکنندگان در بورس کالا و ایجاد کمیته جدید برای سیاستگذاری در صنعت فولاد.

اصلاح این رویکردها ضروری است و در صورت عدم اصلاح مستعد ایجاد مشکلات جدید برای زنجیره فولاد کشور خواهد بود که به جزئیات پیشنهادهای اصلاحی در متن گزارش اشاره می‌شود.

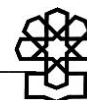
مقدمه

توسعه صنعت فولاد در دنیا یکی از شاخص‌های مهم صنعتی بودن کشورهاست. در حال حاضر چین بزرگ‌ترین تولیدکننده (سهم ۵۳ درصدی) و مصرف‌کننده (سهم ۵۱ درصدی) فولاد جهان است و نقش تعیین‌کننده‌ای در بازار فولاد دنیا دارد. ایران نیز در جایگاه دهمین تولیدکننده بزرگ فولاد دنیا قرار گرفته است به طوری که در سال ۱۳۹۸ بیش از ۲۷ میلیون تن فولاد تولید کرده و براساس پیش‌بینی‌های انجام شده این میزان در سال ۱۳۹۹ به بیش از ۳۰ میلیون تن خواهد رسید. دسترسی به منابع عظیم گازی در ایران نیز این کشور را به بزرگ‌ترین تولیدکننده آهن اسفنجی بر پایه گاز در دنیا تبدیل کرده است. براساس چشم‌انداز افق ۱۴۰۴ جمهوری اسلامی ایران، ظرفیت تولید فولاد کشور باید به ۵۵ میلیون تن برسد. از سال ۱۳۹۲ تا ۱۳۹۸ تولید فولاد خام در ایران به طور متوسط سالیانه با رشد ۹ درصدی همراه بوده است و با فعال شدن ظرفیت‌های حلقه‌های مختلف زنجیره فولاد کشور، علاوه بر تأمین نیاز داخلی، امکان صادرات محصولات زنجیره فولاد به سایر کشورها نیز فراهم شده است. در سال ۱۳۹۸ کل صادرات زنجیره فولاد از نظر وزنی ۲۵ میلیون تن و از نظر ارزشی ۹/۴ میلیارد دلار بوده است. زنجیره فولاد حدود ۱۲ درصد صادرات غیرنفتی کشور را به خود اختصاص داده است. شایان ذکر است که عمده صادرات سنگ آهن، کنسانتره و گندله به مقصد چین و عمده صادرات فولاد و محصولات فولادی به کشورهای جنوب شرق آسیا، عراق و افغانستان انجام شده است.

بررسی مصرف فولاد در ایران نشان می‌دهد که مصرف (ظاهری) فولاد در سال ۱۳۹۸ در بازه ۱۵-۱۶ میلیون تن بوده است. این در حالی است که برآوردهای غیررسمی، میزان مصرف واقعی فولاد کشور را ۱۲ تا ۱۴ میلیون تن نشان می‌دهد. با در نظر گرفتن شاخص‌های کلان اقتصادی کشور، شرایط تحریم و شیوع ویروس کرونا، پیش‌بینی می‌شود در سال ۱۳۹۹ نیز در خوش‌بینانه‌ترین حالت میزان مصرف فولاد کشور مانند سال ۱۳۹۸ خواهد بود. بنابراین در عین تأمین پایدار نیاز داخلی، توجه به مقوله صادرات یکی از الزامات توسعه متوازن زنجیره فولاد در کشور است.

چالش‌های صنعت فولاد و آسیب‌شناسی اقدامات دولت

زنجیره فولاد ایران با چالش‌های متعددی روبه‌روست. از جمله چالش‌های ساختاری این زنجیره می‌توان به عدم توازن زنجیره، ابهام در تحقق برنامه‌های توسعه صنعت فولاد، عقب‌ماندگی در زمینه اکتشافات معدنی و چالش تأمین مواد اولیه، فراهم نبودن زیرساخت‌ها (تأمین آب، بنادر، راه آهن و...)، ساختار معیوب تعیین قیمت حامل‌های انرژی، بهره‌وری پایین، بی‌توجهی به ارتقای فناوری و فقدان سامانه‌های آماری و اطلاعاتی جامع در زنجیره فولاد اشاره کرد. برای مثال براساس ظرفیت‌های ایجاد شده در



کشور و همچنین طرح‌های قابل تحقق در سال ۱۴۰۴، زنجیره فولاد کشور با چالش تأمین سنگ آهن، کنسانتره، گندله و آهن اسفنجی روبه‌رو خواهد شد که میزان کسری سنگ آهن مورد نیاز زنجیره نسبت به سایر حلقه‌ها نگران‌کننده‌تر است. همچنین برای دستیابی به اهداف چشم‌انداز ۱۴۰۴ در زنجیره فولاد لازم است تا ۲/۵ میلیارد یورو سرمایه‌گذاری برای تکمیل زنجیره و ۵/۹ میلیارد یورو سرمایه‌گذاری برای تکمیل زیرساخت‌های مورد نیاز اعم از معادن، انرژی، حمل‌ونقل، بنادر و ... انجام شود.

یکی دیگر از چالش‌های زنجیره فولاد، تنظیم بازار فولاد کشور است. با توجه به شرایط تحریم و نوسانات نرخ ارز در سال‌های اخیر، دولت مداخلات گسترده‌ای برای تنظیم بازار فولاد کشور انجام داده است. مداخله دولت برای تنظیم بازار فولاد به‌طور عمده از طریق ستاد تنظیم بازار و صدور بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌های مختلف بوده که مجموعه سیاست‌های تنظیم بازار دولت منفعتی به مصرف‌کنندگان نهایی کالاها (مردم) نرسانده است و موجب ایجاد رانت، فساد و رونق واسطه‌گری در بازار شده است. سیاست‌های مداخله قیمتی دولت در بازار محصولات زنجیره فولاد موجب شده تا شکاف قیمتی قابل توجهی میان قیمت‌های داخلی و جهانی ایجاد شود که این مسئله به‌همراه کاهش ارزش ریال باعث شده تا جذابیت صادرات افزایش یابد. رشد صادرات محصولات مختلف زنجیره فولاد به‌همراه کاهش عرضه داخلی، دولت را به سمت کنترل صادرات و وضع عوارض صادراتی برای مواد معدنی و فلزی سوق داد. به‌طوری که اقدامات ذیل (که عمدتاً برخلاف قوانین و مقررات جاری کشور هستند و با مصوبه ستاد تنظیم بازار قابلیت اجرا پیدا کرده‌اند) برای کنترل قیمت‌ها و حفظ توازن زنجیره انجام شده است:

- قیمتگذاری محصولات مختلف زنجیره ارزش فولاد برای عرضه در بورس کالا،
 - الزام تولیدکنندگان عمدتاً بزرگ به عرضه ماهیانه شمش و محصولات فولادی در بورس کالا به میزان مشخص،
 - ایجاد محدودیت‌های مختلف برای صادرات واحدهایی که سهم تعیین شده توسط دولت را در بورس کالا عرضه نکرده‌اند (اجرای این بند در بازه‌های زمانی مختلف از سال ۱۳۹۷ تاکنون به‌صورت مستمر و منظم نبوده است)،
 - ابطال معاملات بورس کالا،
 - ممنوعیت صادرات توسط بازرگانان و محدود کردن صادرات صرفاً به تولیدکنندگان،
 - وضع عوارض صادراتی ۲۵ درصدی برای سنگ آهن، کنسانتره و گندله.
- تعداد بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌های صادره از سوی ستاد تنظیم بازار موجب ایجاد بوروکراسی پیچیده و ابهام‌های متعدد در تنظیم بازار زنجیره فولاد شده و تصمیمات خلق‌الساعه و غیرکارشناسی،

آینده این صنعت را با مخاطراتی روبه‌رو کرده است. بررسی آمار و اطلاعات ارائه شده از سوی شرکت بورس کالا و گمرک جمهوری اسلامی ایران نشان می‌دهد که **بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌های صادره نه تنها موجب عرضه کالا در بازار داخلی و تأمین پایدار نیاز زنجیره نشده است، بلکه در برهه‌هایی قیمت فولاد و محصولات فولادی به بیش از ۱۲۰ درصد قیمت‌های جهانی نیز رسیده است.**

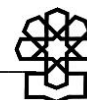
بررسی کلیات طرح

طرح توسعه و تولید زنجیره فولاد بر مبنای اصلاح روندهای فعلی تنظیم بازار زنجیره فولاد تدوین شده است. در عین حال در برخی مواد آن ایرادهایی وجود دارد که ممکن است موجب مرتفع شدن چالش‌ها و مشکلات زنجیره فولاد کشور نشود.

از جمله نقاط قوت این طرح می‌توان به این نکته اشاره کرد که در طرح حاضر به کلیه حلقه‌های زنجیره ارزش فولاد توجه شده و برای حمایت و توسعه صادرات محصولات زنجیره فولاد پیشنهادهایی ارائه شده است که اجرای صحیح آنها می‌تواند علاوه بر تأمین نیاز داخل کشور، موجب صادرات پایدار محصولات زنجیره فولاد شود.

از جمله ایرادهای این طرح می‌توان به الزام کلیه تولیدکنندگان زنجیره فولاد به عرضه محصولات خود در بورس کالا اشاره کرد که با توجه به واقعیات موجود، عرضه محصولات زنجیره فولاد توسط کلیه تولیدکنندگان به‌ویژه تولیدکنندگان کوچک و متوسط و برخی واحدهایی که دارای قراردادهای بلندمدت تأمین مواد اولیه هستند، امکانپذیر نخواهد بود و بازار زنجیره فولاد کشور با چالش روبه‌رو خواهد شد.

به نظر می‌رسد ایده کلی این طرح مبنی بر منوط کردن صادرات به عرضه در بورس کالا می‌تواند با اصلاحاتی، ضمن توسعه صادرات محصولات زنجیره فولاد، امکان تأمین پایدار نیاز داخل کشور را نیز فراهم کند و نیازی به الزام کلیه تولیدکنندگان به عرضه در بورس کالا وجود ندارد. با توجه به ایرادهای جدی در سامانه‌های الکترونیکی وزارت صمت برای ساماندهی طرف تقاضا و نظارت بر بازار، تکیه بر ظرفیت سامانه بهین‌یاب که «کارشناس محور» بوده و محل ایجاد فساد و انواع امضاهای طلایی است، موجب حل مشکلات موجود نخواهد شد و لازم است تا با یکپارچه‌سازی کلیه سامانه‌های الکترونیکی وزارت صمت در قالب «سامانه جامع تجارت» کلیه اطلاعات تولیدکنندگان، صادرکنندگان، واردکنندگان و مصرف‌کنندگان مواد اولیه در این سامانه درج و مورد بررسی و پایش مستمر قرار گیرد. همچنین اتصال این سامانه‌ها به سایر سامانه‌های دولت، امکان راستی‌آزمایی اطلاعات اظهار شده توسط متقاضیان را فراهم می‌کند.



برخی تبصره‌های ذیل مواد این طرح از جمله تبصره‌های مربوط به حذف معافیت مالیاتی و یا وضع عوارض صادراتی برای محصولات زنجیره فولاد ماهیت آیین‌نامه‌ای داشته و در سایر قوانین اعم از ماده (۱۴۱) قانون اصلاح قانون مالیات‌های مستقیم مصوب ۱۳۹۴ و ماده (۳۷) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور مصوب ۱۳۹۴ اختیارات لازم به نهادهای ذی‌ربط برای وضع موردی عوارض و معافیت‌های مالیاتی داده شده است و با توجه به شرایط بازار، دولت می‌تواند با هدف تنظیم بازار انواع معافیت‌ها و عوارض صادراتی را وضع یا لغو نماید.

اظهارنظر تفصیلی درباره مواد طرح

جدول ۱ اظهارنظر کارشناسی درباره مواد طرح توسعه و تولید زنجیره فولاد را نشان می‌دهد.

جدول ۱. اظهارنظر کارشناسی درباره مواد طرح توسعه و تولید زنجیره فولاد

ماده	متن ماده	اظهارنظر کارشناسی	پیشنهاد نهایی
	تعاریف و اصطلاحات به کار رفته در این قانون دارای معانی مشروح زیر است:	پیشنهاد حذف بند «ب»	موافق با اصلاحات زیر:
	الف) محصولات زنجیره فولاد: کلیه محصولات زنجیره تأمین و توزیع فولاد اعم از مواد اولیه معدنی (سنگ آهن، کنسانتره، گندله و آهن اسفنجی)، محصولات میانی فولاد (بیلت، بلوم و اسلب)، محصولات نهایی اعم از مقاطع طولی (مانند میلگرد، تیرآهن و نظایر آن) و مقاطع تخت (انواع ورق فولادی اعم از ورق گرم، ورق سرد و پوشش دار) و محصولات ثانویه حاصل از ورق شامل انواع لوله و پروفیل.	با توجه به مطالب بیان شده ذیل ماده (۴) طرح در گزارش حاضر و اینکه نظارت و رصد مستمر زنجیره فولاد، تعیین قیمت پایه و بررسی عملکرد بنگاه‌ها در ایفای تعهدات می‌تواند توسط معاونت تخصصی مربوطه در وزارت صنعت، معدن و تجارت انجام شود، ضرورتی به تشکیل کمیته رصد و پایش بازار فولاد وجود ندارد، لذا پیشنهاد می‌شود بند «ب» حذف شود.	حذف بند «ب» حذف بند «ت»
ماده (۱)	ب) کمیته: کمیته رصد و پایش بازار فولاد مطابق این قانون پ) سامانه جامع تجارت: سامانه نرم‌افزاری جامع یکپارچه‌سازی و نظارت بر فرایند تجارت موضوع ماده (۳) آیین‌نامه اجرایی مواد (۵) و (۶) قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز مصوب سال ۱۳۹۲ ت) سامانه بهین‌یاب: سامانه هماهنگ وزارت صنعت، معدن و تجارت ث) سامانه جامع انبارها: سامانه نرم‌افزاری به شناسه‌دار کردن کلیه انبارها و مراکز نگهداری کالا و ثبت مشخصات مالک کالا، نوع و میزان کالاهای ورودی و خروجی در اجرای بند «ث» ماده (۶) قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز مصوب سال ۱۳۹۲	با توجه به پیشنهادهای مطرح شده ذیل تبصره «۱» ماده (۲) و ماده (۴) درخصوص تجمیع و یکپارچه‌سازی فرایندها در قالب «سامانه جامع تجارت»، فرایندهای انجام شده در سامانه بهین‌یاب می‌تواند در این سامانه جامع انجام شود. بنابراین ضرورتی به تعریف مجدد سامانه بهین‌یاب در این قانون وجود ندارد لذا پیشنهاد می‌شود بند «ت» حذف شود.	



ماده	متن ماده	اظهار نظر کارشناسی	پیشنهاد نهایی
ماده (۲)	کلیه تولیدکنندگان محصولات زنجیره فولاد (غیر از محصولات لوله و پروفیل) با رعایت مفاد بند «ج» ماده (۳۶) قانون احکام دائمی کشور مصوب ۱۰/۱۱/۱۳۹۵، برای فروش داخلی ملزم به عرضه و فروش در بورس کالا می‌باشند. معامله محصولات فوق در خارج از بورس کالا ممنوع بوده و در حکم فروش خارج از شبکه مطابق با ماده (۵) قانون تعزیرات حکومتی مصوب مجمع تشخیص مصلحت نظام مورخ ۲۳/۱۲/۱۳۶۷ می‌باشد.	پیشنهاد حذف ماده (۲) اولاً استثنای مطرح شده در این ماده برخلاف بند «۹» سیاست‌های کلی قانونگذاری ابلاغی مقام معظم رهبری، مبنی بر «عمومی بودن قانون و شمول و جامعیت آن و حتی‌الامکان پرهیز از استثناهای قانونی» است. ثانیاً الزام کلیه تولیدکنندگان محصولات زنجیره فولاد به عرضه محصول خود در بورس کالا به‌دلیل زیر قابلیت اجرا ندارد و موجب ایجاد چالش در زنجیره فولاد خواهد شد: ۱. تولیدکنندگان کوچک و متوسط زنجیره فولاد، شرایط عمومی، تضامین و نقدینگی لازم برای پذیرش در بورس کالا را ندارند. همچنین به‌دلیل اینکه بازارهای تولیدکنندگان کوچک و متوسط بازارهای محدود محلی و منطقه‌ای است، الزام این تولیدکنندگان به عرضه محصولات خود در بورس کالا موجب ایجاد چالش‌های جدی در برخی زنجیره‌های تأمین به‌ویژه در استان‌ها خواهد شد. ۲. در حلقه‌های نخست زنجیره مانند سنگ آهن، کنسانتره و گندله، به‌دلیل تنوع در مشخصات فنی محصولات و وجود قراردادهای عمده‌تأمین بلندمدت میان تأمین‌کنندگان مواد اولیه و تولیدکنندگان آهن اسفنجی یا فولاد، الزام به عرضه در بورس کالا موجب به‌هم خوردن روند تأمین مواد اولیه برای واحدهای زنجیره فولاد خواهد شد و ممکن است تعداد زیادی از واحدهای زنجیره فولاد با مشکلات جدی در تأمین مواد اولیه خود روبه‌رو شوند و یا امکان دسترسی به مواد اولیه با	حذف

ماده	متن ماده	اظهار نظر کارشناسی	پیشنهاد نهایی
		مشخصات فنی مورد نظر خود را نداشته باشند. ۳. پایش و نظارت بر عرضه کلیه محصولات زنجیره فولاد در بورس کالا و ممنوع بودن خرید و فروش محصولات در خارج از بورس، نیازمند وجود سیستم‌های نظارتی و تعزیراتی گسترده و کارآمد است. براساس تجارب سال‌های گذشته، برخوردهای تعزیراتی و قضایی با واحدهای تولیدی امکان‌پذیر نبوده و پایش و رصد زنجیره برای جلوگیری از فروش در خارج از بورس کالا قابلیت اجرا نخواهد داشت. همچنین با توجه به وجود برخی استثناها، اجرای این بند در عمل با شکست روبه‌رو خواهد شد. مفاد ماده (۲) این طرح به نوعی در پیشنهاد اصلاحی ماده (۳) لحاظ شده است و اهداف آن را در خصوص تأمین پایدار نیاز داخل تأمین می‌کند. بنابراین پیشنهاد می‌شود این ماده حذف شود.	پیشنهاد نهایی
تبصره «۱»	در معاملات محصولات زنجیره فولاد، بورس کالا موظف است صرفاً به واحدهای تولیدی دارای کد بهین‌یاب و یا نماینده رسمی معرفی شده آن و براساس سهمیه مندرج در سامانه بهین‌یاب اجازه ثبت سفارش و خرید بدهد. خرید مقاطع طویل از حکم این تبصره مستثناست.	پیشنهاد حذف تبصره «۱» با توجه به تکرار موضوع این تبصره (درخصوص سهمیه) در تبصره «۲» ماده (۵) و دلایلی که ذیلاً بیان می‌گردد پیشنهاد می‌شود این تبصره حذف شود. در حال حاضر سامانه بهین‌یاب به دلیل «کارشناس محور» بودن و عدم اتصال به سایر سامانه‌های دولت با چالش‌های متعددی روبه‌روست و محل ایجاد رانت و فساد در زنجیره فولاد و سایر حوزه‌ها شده است و نیاز به اصلاح دارد. به‌طوری که این سامانه باید از طریق ادغام یا اتصال به	حذف



ماده	متن ماده	اظهار نظر کارشناسی	پیشنهاد نهایی
		سامانه‌های جامع وزارت صمت، امکان راستی‌آزمایی میزان تولید واقعی واحدها براساس مصارف انرژی و صورت‌های مالی را داشته باشد تا سهمیه اعطا شده به واحد تولیدی برای خرید از بورس کالا واقعی بوده و از ایجاد تقاضای کاذب جلوگیری شود. همچنین ایجاد امکان اعطای سهمیه به «نماینده رسمی» تولیدکنندگان محل فساد و رونق واسطه‌گری خواهد شد و مشخص نیست براساس چه ملاکی این سهمیه تعیین خواهد شد. خریداران مقاطع طویل از بورس کالا نیز باید توسط دولت شناسایی شوند و امکان رصد این حلقه از زنجیره نیز وجود داشته باشد و مستثنا شدن این اشخاص، با بند «۹» سیاست‌های کلی قانونگذاری ابلاغی مقام معظم رهبری مبنی بر «عمومی بودن قانون و شمول و جامعیت آن و حتی‌الامکان پرهیز از استثنای قانونی» مغایرت دارد.	
تبصره «۲»	بورس کالا موظف است امکان معاملات خرده‌فروشی محصولات فولادی مقاطع طویل و محصولات ثانویه حاصل از ورق را ظرف مدت ۳ ماه پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون فراهم نماید.	اصلاح و تبدیل به ماده (۲)	موافق با اصلاحات جزئی ماده (۲) - بورس کالا موظف است امکان عرضه همه محصولات زنجیره فولاد و نیز معاملات خرده‌فروشی محصولات فولادی مقاطع طویل و محصولات ثانویه حاصل از ورق (لوله و پروفیل) را ظرف مدت ۳ ماه پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون فراهم نماید.

ماده	متن ماده	اظهار نظر کارشناسی	پیشنهاد نهایی
تبصره «۳»	فروش مواد اولیه محصولات زنجیره فولاد خریداری شده از بورس کالا ممنوع می‌باشد و متخلفین به دلیل اخلاف در بازار جهت رسیدگی به دستگاه قضایی معرفی می‌شوند.	پیشنهاد حذف تبصره «۳» با توجه به اینکه میزان سهمیه اعطا شده به خریداران از بورس کالا براساس تولید واقعی ثبت شده این واحدها در سامانه جامع تجارت خواهد بود، در صورتی که میزان تولید واحد از مقدار ثبت شده در سامانه کاهش یابد، به طور خودکار امکان خرید مواد اولیه نیز از بورس کالا برای این واحد تولیدی وجود نخواهد داشت. درواقع تنها واحدهایی امکان خرید مواد اولیه از بورس کالا را خواهند داشت که به میزان خریداری شده از بورس کالا نسبت به تولید محصول اقدام کنند. با توجه به مکانیسم «خودتنظیم‌گری» ایجاد شده در این طرح، نیازی به ذکر این تبصره نیست. بنابراین پیشنهاد می‌شود این تبصره حذف شود. ضمناً متن هم واجد ابهام است و در صورت اصرار بر تصویب این حکم بهتر است صدر آن به صورت زیر اصلاح شود: فروش محصولات زنجیره فولاد (بجز مقاطع طویل) خریداری شده	حذف
تبصره «۴»	واحدهای کوچک زنجیره فولاد با تشخیص وزارت صنعت، معدن و تجارت می‌توانند با تشکیل تعاونی تأمین نیاز تولیدکنندگان، معاملات بورسی خود را از طریق تعاونی مزبور به انجام برسانند.	پیشنهاد حذف تبصره «۴» در حال حاضر امکان قانونی تشکیل تعاونی برای واحدهای کوچک و متوسط وجود دارد و نیازی به آوردن این تبصره نیست. واحدهای کوچک و متوسط می‌توانند تعاونی‌های توزیعی تشکیل داده و با تأیید وزارت صنعت، معدن و تجارت نسبت به انجام معاملات در بورس کالا اقدام کنند.	حذف (عدم نیاز به قانونگذاری)



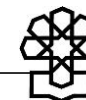
ماده	متن ماده	اظهار نظر کارشناسی	پیشنهاد نهایی
ماده (۳)	صادرات کلیه محصولات زنجیره فولاد صرفاً پس از عرضه هفتگی توسط تولیدکنندگان در بورس کالا یا نماینده رسمی آنها و به میزان مازاد عرضه ثبت شده در بورس کالا به صورت ماهانه مجاز است.	پیشنهاد اصلاح ماده (۳) صادرات پایدار محصولات زنجیره فولاد نیازمند برنامه ریزی میان مدت و بلندمدت توسط تولیدکنندگان است تا ضمن ایجاد امکان انعقاد قراردادهای صادراتی، نسبت به دستیابی به بازارهای جدید و حفظ بازارهای موجود اقدام کنند. ماده (۳) این طرح، امکان برنامه ریزی میان مدت و بلندمدت برای صادرات واحدهای تولیدی را سلب کرده است، زیرا تغییرات ناگهانی در بازار داخلی ممکن است موجب افزایش تقاضا شده و بازارهای صادراتی تولیدکنندگان زنجیره را با چالش و شوکهای مقطعی روبه رو کند، بنابراین با هدف صادرات پایدار و تأمین پایدار نیاز داخل به محصولات زنجیره فولاد، پیشنهاد می شود ماده (۳) این طرح اصلاح شود.	پیشنهاد جایگزین ماده (۳) - صادرات محصولات زنجیره فولاد توسط هریک از تولیدکنندگان، منوط به عرضه بخشی از تولید آنها در بورس کالا است. وزارت صنعت، معدن و تجارت موظف است برای هریک از حلقه های زنجیره فولاد نسبت حداقل عرضه در بورس کالا به ازای هر تن صادرات را اعلام کند. تبصره «۱» - کلیه تولیدکنندگانی که قصد صادرات محصول خود را دارند، موظف هستند برنامه صادرات (میزان) و برنامه عرضه در بورس (زمان و میزان) محصول خود را براساس نسبت اعلام شده ازسوی وزارت صنعت، معدن و تجارت در بازه های زمانی ۶ ماهه اعلام کنند. تبصره «۲» - در صورت عدم عرضه تولیدکننده در بورس کالا مطابق برنامه اعلامی، صادرات وی تا انتهای دوره ۶ ماهه ممنوع خواهد بود.
تبصره «۱»	در صورت تخصیص صادرات به تولیدکننده به میزان مازاد عرضه در بورس کالا، حداکثر زمان مجاز صادرات آن کالا به همان میزان، ۶ ماه خواهد بود.	اصلاح تبصره «۱»	پیشنهاد جایگزین تبصره «۳» - مازاد عرضه نسبت به تقاضا در بورس کالا به مجوز صادراتی تولیدکننده اضافه خواهد شد و حداکثر تا ۶ ماه معتبر خواهد بود.

ماده	متن ماده	اظهار نظر کارشناسی	پیشنهاد نهایی
تبصره «۲»	حکم ماده (۱۴۱) قانون مالیات‌های مستقیم و اصلاحات بعدی آن مصوب سال ۱۳۶۶ شامل هیچ‌کدام از محصولات زنجیره فولاد نمی‌شود.	به منظور تصمیم‌گیری در خصوص این تبصره لازم است به چند نکته توجه شود: ۱. سازوکار طراحی شده در ماده (۳) و ماده (۵) طرح حاضر، عرضه محصولات مختلف زنجیره فولاد در بازار داخلی را به نحو مناسبی تضمین می‌کند. لذا حذف معافیت مالیاتی صادرات محصولات زنجیره فولاد، با دغدغه تأمین نیاز داخلی، ضرورتی ندارد. ۲. با افزایش شدید نرخ ارز طی سه سال اخیر، نظام انگیزشی تولیدکنندگان به سمت صادرات اصلاح شده و صرفه صادرات به شدت افزایش یافته است. لذا وضع معافیت مالیاتی کامل (۱۰۰ درصد) برای صادرات با هدف تشویق صادرات، اعم از اینکه برای محصولات زنجیره فولاد وضع شود یا سایر کالاها، چندان موجه نیست. ۳. با توجه به شرایط بودجه دولت در سال‌های اخیر و همچنین تکالیف وضع شده برای دولت در اسناد بالادستی مبنی بر کاهش کسری تراز عملیاتی بودجه و همچنین افزایش شفافیت در اقتصاد، ساماندهی و کاهش معافیت‌های مالیاتی به طور کلی، یکی از ضرورت‌های مغفول سال‌های اخیر بوده است. لذا اصل کاهش معافیت‌های مالیاتی، از جمله در زنجیره فولاد، امری ضروری است. ۴. از آنجا که در حال حاضر معافیت مالیاتی صادرات، برای بسیاری از صنایع برقرار است، لذا ساماندهی و کاهش معافیت‌های مالیاتی در همه صنایع و به صورت همزمان، ترجیح دارد.	با توجه به توضیحات ارائه شده، حذف یا ابقای معافیت‌های مالیاتی زنجیره فولاد در شرایط کنونی، بستگی به نوع اولویت‌بندی ذهنی قانون‌گذار بین «کاهش کسری بودجه دولت» و «توسعه صادرات» دارد.



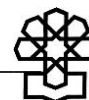
ماده	متن ماده	اظهار نظر کارشناسی	پیشنهاد نهایی
تبصره «۳»	دولت مکلف است تا پنجاه (۵۰٪) درصد از متوسط قیمت جهانی هر تن سنگ آهن را به تشخیص وزارت صنعت، معدن و تجارت به عنوان عوارض صادراتی در تمام زنجیره فولاد اعمال نماید.	پیشنهاد می شود این تبصره به دلایل زیر حذف شود: طبق ماده (۳۷) قانون رفع موانع تولید رقابت پذیر و ارتقای نظام مالی کشور مصوب ۱۳۹۴/۰۲/۰۱، به دولت اجازه داده شده است تا «برای فراوری مواد خام و تبدیل کالاهای با ارزش افزوده پایین داخلی و وارداتی به کالاهای با ارزش افزوده بالا از انواع مشوق های لازم استفاده کند». همچنین «وضع هرگونه عوارض بر صادرات کالاهای و خدمات غیریارانه ای و مواد خام و کالاهای با ارزش افزوده پایین مازاد بر نیاز داخلی و یا فاقد توجیه فنی و اقتصادی برای فراوری در داخل با لحاظ حفظ درصدی از سهم بازار جهانی به تشخیص وزارتخانه صنعت، معدن و تجارت ممنوع شده است». در این قانون آمده است که «میزان عوارض بر سایر مواد خام و کالاهای با ارزش افزوده پایین نباید به کاهش یا توقف تولید مواد خام یا کالاهای با ارزش افزوده پایین بینجامد» و «عوارض دریافتی از صادرات مواد خام و کالاهای با ارزش افزوده پایین برای تشویق صادرات کالاهای با ارزش افزوده بالای مرتبط با همان مواد خام و کالای با ارزش افزوده پایین در بودجه های سنواتی منظور می شود». همچنین این قانون دولت را مکلف کرده است «از تاریخ وضع و تصویب عوارض توسط شورای اقتصاد و ابلاغ عمومی آن پس از حداقل سه ماه نسبت به اخذ عوارض اقدام کند». بنابراین تمهیدات لازم برای جلوگیری از «خام فروشی» و حمایت از تولید محصولات با ارزش افزوده بالا در این قانون دیده شده است و دولت می تواند با ارزیابی شرایط نسبت به وضع موردی عوارض صادراتی اقدام کند.	حذف

ماده	متن ماده	اظهار نظر کارشناسی	پیشنهاد نهایی
ماده (۴)	به منظور رصد و پایش مداوم بازار محصولات فولادی: الف) وزارت صنعت، معدن و تجارت مکلف است کمیته رصد و پایش بازار فولاد را متشکل از اعضای زیر ظرف مدت یک‌ماه پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون تشکیل دهد: ۱. وزیر یا معاون مربوطه وزارت صنعت، معدن و تجارت (به‌عنوان رئیس کمیته) ۲. وزیر یا معاون مربوطه وزارت امور اقتصادی و دارایی ۳. دادستان کل کشور یا نماینده تام‌الاختیار ۴. نماینده کمیسیون صنایع و معادن مجلس شورای اسلامی به‌عنوان ناظر ۵. رئیس اتاق بازرگانی ایران ۶. مدیرعامل شرکت بورس کالای ایران (بدون حق رأی) ۷. نماینده‌هایی از انجمن‌های تخصصی و تشکلهای اقتصادی موضوع مواد (۲) و (۳) قانون بهبود مستمر فضای کسب‌وکار حسب مورد (بدون حق رأی) ب) وظایف کمیته رصد و پایش بازار فولاد شامل موارد زیر است: ۱. بررسی مداوم بازار فولاد ۲. بررسی درخواست‌های فعالان بازار جهت تأمین مواد اولیه ۳. تعیین قیمت پایه محصولات جهت معامله در بورس ۴. بررسی عملکرد واحدها و شرکت‌ها در ایفای تعهدات و بررسی تخلفات	پیشنهاد اصلاح ماده (۴) و الحاق یک تبصره با توجه به اصلاحات انجام شده در مواد (۲) و (۳) این طرح، تعدادی از وظایف ذکر شده برای کمیته رصد و پایش ذیل بند «ب» ماده (۴) بلاموضوع خواهد بود. لذا با توجه به اینکه معاونت امور معادن و صنایع معدنی وزارت صمت، معاونت تخصصی مرتبط با زنجیره فولاد است، پیشنهاد می‌شود تا وظایف «رصد و پایش مستمر زنجیره»، «تعیین قیمت پایه محصولات زنجیره فولاد» و «بررسی عملکرد و تخلفات بنگاه‌ها در ایفای تعهدات عرضه داخلی و صادرات» به معاونت تخصصی مرتبط در وزارت صنعت، معدن و تجارت محول شود. از منظر حقوقی نیز با توجه به صلاحیت‌های این کمیته، که جنبه اجرایی دارد، حضور افرادی خارج از وزرا در آن، توسط شورای نگهبان با اصول شصتم و یکصدوسی‌وهشتم مغایر دانسته خواهد شد. ضمن اینکه ضوابط رسمیت یافتن جلسه و معیار تصمیم‌گیری مشخص نیست که این مورد توسط شورای نگهبان با ابهام مواجه خواهد شد.	پیشنهاد جایگزین: وزارت صنعت، معدن و تجارت موظف است تا نسبت به رصد و پایش مستمر زنجیره فولاد، تعیین قیمت پایه محصولات زنجیره فولاد به‌صورت ضرایبی از قیمت‌های جهانی، تعیین حداقل میزان عرضه در بورس کالا به‌صورت ضرایبی از میزان برنامه صادراتی اعلامی توسط تولیدکننده و بررسی عملکرد و تخلفات بنگاه‌ها در ایفای تعهدات عرضه داخلی و صادرات اقدام نماید. تبصره «۱»- وزارت صنعت، معدن و تجارت موظف است در تدوین کلیه آیین‌نامه‌ها، دستورالعمل‌ها و بخشنامه‌ها و اتخاذ سایر تصمیم‌های مربوط به محصولات زنجیره فولاد، از انجمن‌های تخصصی و تشکلهای اقتصادی مربوطه دعوت نموده و مطابق با مواد (۲) و (۳) قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار مصوب ۱۳۹۰، نظرات آنها را اخذ نماید. تبصره «۲»- هرگونه تغییر سیاست یا رویه لازم است حداقل سه ماه زودتر به اطلاع تولیدکنندگان محصولات زنجیره فولاد برسد.



ماده	متن ماده	اظهار نظر کارشناسی	پیشنهاد نهایی
	۵. تنظیم و ابلاغ شیوه‌نامه فعالیت فعالین زنجیره تأمین و توزیع فولاد در سامانه جامع تجارت ۶. پیشنهاد اصلاح قیمت حامل‌های انرژی زنجیره فولاد به دولت و مراجع ذی‌ربط ۷. نظارت بر صادرات تولیدکنندگان مطابق احکام این قانون ۸. تنظیم برنامه‌های عرضه هفتگی و ماهیانه محصولات فولادی ۹. احصای شرایط تولیدکنندگان حائز صلاحیت جهت انعقاد قراردادهای بلندمدت، تأمین مواد اولیه در چارچوب معاملات بورس کالا		
تبصره	کمیته موظف است پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون، گزارش جامع بررسی و رصد زنجیره فولاد را به‌صورت ماهیانه به کمیسیون صنایع و معادن مجلس شورای اسلامی ارائه نماید.	پیشنهاد اصلاح تبصره	پیشنهاد اصلاحی وزارت صنعت، معدن و تجارت موظف است گزارش جامع بررسی و رصد زنجیره فولاد را به‌صورت ماهیانه به کمیسیون صنایع و معادن مجلس شورای اسلامی ارائه نماید.
ماده (۵)	تولیدکنندگان، صادرکنندگان و تأمین‌کنندگان فولاد مکلفند اطلاعات تولید، خرید و فروش، واردات، صادرات و مصرف کالاهای تولیدی را در سامانه جامع تجارت ثبت و ضبط نمایند.	پیشنهاد اصلاح ماده (۵) با توجه به اینکه موارد ذکر شده در تبصره‌های ماده (۵) در چند نوبت تکرار شده است، پیشنهاد می‌شود ماده (۵) به‌شرح مندرج در ستون بعدی اصلاح گردد.	پیشنهاد اصلاحی کلیه تولیدکنندگان، واردکنندگان، صادرکنندگان و تأمین‌کنندگان محصولات زنجیره فولاد و متولیان انبارها اعم از واحدهای مستقر در مناطق آزاد، مناطق ویژه اقتصادی و سرزمین اصلی مکلف هستند حسب مورد اطلاعات تولید، خرید و فروش، واردات، صادرات، اطلاعات مکان‌های نگهداری کالا، موجودی اولیه کالاها در انبارها و ورود و خروج کالا به انبارها را در سامانه جامع تجارت ثبت نمایند.

ماده	متن ماده	اظهار نظر کارشناسی	پیشنهاد نهایی
تبصره «۱»	در صورت عدم ثبت کامل اطلاعات موضوع این ماده در سامانه جامع تجارت، ثبت سفارش واردات اقلام مورد نیاز، خرید محصولات زنجیره فولاد در بورس کالا، حمل و نقل و صادرات آن، مجاز نمی‌باشد.	پیشنهاد اصلاح تبصره «۱» ماده (۵)	پیشنهاد اصلاحی تبصره «۱»- در صورت عدم ثبت کامل اطلاعات موضوع این ماده در سامانه جامع تجارت، خرید، فروش، حمل و نقل و نگهداری کالاهای مذکور در حکم کالای قاچاق می‌باشد.
تبصره «۲»	سهمیه خرید مواد اولیه برای واحدهای تولیدی و سهمیه خرید محصولات نهایی برای واحدهای تجاری متناسب با مقادیر اطلاعات ثبت شده آن واحد در سامانه جامع تجارت توسط وزارت صنعت، معدن و تجارت تعیین می‌گردد.		موافق
تبصره «۳»	تولیدکنندگان، صادرکنندگان و تأمین‌کنندگان فولاد و متولیان انبارهای کالاهای این قانون، ملزم به ثبت اطلاعات مکان‌های نگهداری کالا، اظهار موجودی اولیه کالاها و ثبت ورود و خروج کالا در سامانه جامع انبارها هستند.	پیشنهاد حذف تبصره «۳» با توجه به پیشنهاد ارائه شده، این تبصره در صدر ماده (۵) ادغام شده است.	حذف
تبصره «۴»	تولیدکنندگان، صادرکنندگان و تأمین‌کنندگان فولاد مستقر در مناطق آزاد و مناطق ویژه اقتصادی نیز مشمول این ماده می‌باشند و مکلف به ثبت اطلاعات خود در سامانه جامع تجارت می‌باشند.	پیشنهاد حذف تبصره «۴» این تبصره در صدر ماده (۵) ادغام شده است.	حذف
تبصره «۵»	حمل کلیه محصولات زنجیره فولاد صرفاً با درج شماره سند فروش سامانه جامع تجارت در بارنامه مجاز است.		موافق
تبصره «۶»	عدم رعایت مفاد این ماده، مشمول ضمانت اجرای تبصره «۴» ماده (۱۸) قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز مصوب سال ۱۳۹۲ و اصلاحات بعدی آن می‌شود.		موافق



جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

زنجیره فولاد یکی از مهم‌ترین زنجیره‌های ارزش در صنعت کشور است و جایگاه ایران در تولید فولاد در حوزه بین‌المللی نیز حائز اهمیت است. در سال‌های گذشته سیاستگذاری‌های نادرست، مشکلات قابل توجهی را برای این صنعت ایجاد کرده است که اهم آنها عبارتند از: عدم توازن در توسعه بخش‌های مختلف زنجیره ارزش، ابهام در تحقق برنامه‌های توسعه صنعت فولاد، ساختار معیوب تعیین قیمت حامل‌های انرژی، فقدان سامانه‌های آماری و اطلاعاتی جامع و مهم‌تر از همه عدم تنظیم بازار فولاد در کشور.

طرح حاضر با شناسایی برخی از آیین آسیب‌ها، درصدد حل آنها بوده است و تا حدی در این خصوص موفق بوده است، لذا مرکز پژوهش‌های مجلس با کلیات این طرح موافق است، ولی برخی رویکردهای این طرح نادرست ارزیابی می‌شود، مهم‌ترین این رویکردهای نادرست عبارت است از بی‌توجهی به ضرورت ثبات در صادرات در کنار تأمین پایدار نیاز داخل، الزام به عرضه محصولات همه تولیدکنندگان در بورس کالا و ایجاد کمیته جدید برای سیاستگذاری در صنعت فولاد.

اصلاح این رویکردها ضروری است و در صورت عدم اصلاح مستعد ایجاد مشکلات جدید برای زنجیره فولاد کشور خواهد بود که جزئیات پیشنهادهای اصلاحی در متن جدول اشاره شد.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۷۳۲۱

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: اظهارنظر کارشناسی درباره: «طرح توسعه و تولید پایدار زنجیره فولاد با رویکرد اصلاح سیاست‌های تنظیم بازار» (ویرایش اول)

نام دفاتر: مطالعات اقتصادی، مطالعات انرژی، صنعت و معدن

تهیه و تدوین کنندگان: بابک بهادری، سیدمهدی بنی‌طبا

همکاران: سیدمهدی حسینی دولت‌آبادی، میلاد بیگی، محمدمبین صلواتیان، حسین هرورانی،

محمدبرزگر خسروی (دفتر مطالعات حقوقی)

ناظران علمی: موسی شهبازی غیاثی، سیدعلی روحانی

واژه‌های کلیدی:

۱. فولاد

۲. زنجیره فولاد

۳. وزارت صنعت، معدن و تجارت

۴. تنظیم بازار

۵. صادرات غیرنفتی



تاریخ انتشار: ۱۳۹۹/۹/۲۹