

آسیب‌شناسی موانع پیش روی حداکثر استفاده از  
توان داخلی صنعت لوله‌های فولادی کشور و ارائه  
راهکار در راستای سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی

کد موضوعی: ۳۱۰

شماره مسلسل: ۱۳۶۸۹

دفتر: مطالعات انرژی، صنعت و معدن

خردادماه ۱۳۹۳

## به نام خدا

### فهرست مطالب

۱	چکیده
۲	مقدمه
۵	موانع ساخت داخل از نگاه تولیدکنندگان لوله‌های فولادی
	موانع ساخت داخل از نگاه دستگاه‌های اجرایی به خصوص وزارت نفت در خرید لوله از سازندگان داخلی
۱۰	سازندگان داخلی
۱۳	بررسی و تحلیل کارشناسی رویکرد سازندگان و تقاضاکنندگان داخلی لوله‌های فولادی کشور ...
۱۸	نتیجه‌گیری و ارائه راهکار در راستای سیاست‌های اقتصاد مقاومتی



## آسیب‌شناسی موانع پیش روی حداکثر استفاده از توان داخلی صنعت لوله‌های فولادی کشور و ارائه راهکار در راستای سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی

### چکیده

نتایج این مطالعه نشان می‌دهد که عمده مشکلات در حوزه صنایع ساخت لوله‌های فولادی کشور با رویکرد حداکثر استفاده از توان داخلی، تعدد یا نوع تضامین، تأخیر در تحویل کالا و دریافت مطالبات، مشکلات اخذ مفاصاحساب بیمه، نرخ بالای تسهیلات بانکی (به‌رغم انتفاع بانک‌ها در اجرای پروژه‌ها) و محدودیت تحریم‌های بین‌المللی در خرید ورق و مواد اولیه است. همچنین در تنقیح و تسهیل قوانین همه نگاه‌ها نباید به اصلاح قوانین متمرکز شود، بلکه در رفع دلایل چسبندگی در اجرای این قوانین حداقل با رویکرد حمایت از ساخت داخل باید آیین‌نامه‌ها، بخشنامه‌ها و رویه‌های داخلی دستگاه‌های اجرایی نیز با هدف تسهیل در امور، مورد بازنگری و اصلاح جدی قرار گیرند. به‌عبارت دیگر هدف‌گیری تسهیل در امور تولیدی با رویکرد حمایت از ساخت داخل، بیشتر نیازمند بازنگری و اصلاح آیین‌نامه و رویه‌های جاری چسبنده در سطح دستگاه‌های اجرایی است.

اولین و مهمترین راهکار برای دستیابی به اهداف سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی در صنایع تولیدی دارای کارگاه ثابت و صنایع از این دست، حل مشکل

مفاساحساب بیمه در پیمان‌های ساخت و پیمان‌های دارای کارگاه ثابت از طریق اصلاح ماده (۳۸) قانون تأمین اجتماعی مبنی بر مستثنا شدن این واحدهای تولیدی از شمول این ماده می‌باشد. دومین و بهترین راه‌حل، کاهش تضامین متعدد به‌عنوان مثال حذف ضمانت‌نامه حسن انجام کار و جایگزینی آن با گارانتی و بازرسی حین تولید یا تغییر و جایگزینی نوع تضامین از ضمانت‌نامه‌های بانکی و سپرده‌های نقدی به سفته، اوراق مشارکت، سهام و به‌خصوص مطالبات تأیید شده تولیدکنندگان و پیمانکاران نزد دستگاه‌های اجرایی می‌باشد که باید با هدف تسهیل از طریق اصلاح «آیین‌نامه تضمین برای معاملات دولتی» و اصلاحیه بعدی آن در دستور کار دولت قرار گیرد.

## مقدمه

ایران با قرار گرفتن در کانون ۷۰ درصد از ذخایر نفت و گاز طبیعی جهان و به‌دلیل نزدیکی منابع عظیم خود به آب‌های بین‌المللی و نیز توان صنعتی و علمی لازم برای تهیه و تولید تجهیزات، دانش فنی و فناوری‌های مرتبط با صنعت نفت می‌تواند نقش بسیار مهمی را در معاملات بین‌المللی انرژی و همچنین بازارهای صنعتی تجهیزات نفت، گاز، پتروشیمی و پالایش ایفا کند. بازارهای هدف دانش و فناوری و تجهیزات صنعت نفت ایران، پس از تأمین بخشی از نیاز سالیانه ۵۰ میلیارد دلاری سرمایه‌گذاری در صنایع نفت، گاز، پتروشیمی و پالایشی داخلی، در مرحله بعدی می‌تواند به بازار صنعت نفت کشورهای نفت‌خیز و گازی همسایه ایران و برخی از



کشورهای عضو اوپک که در همسایگی ایران نیستند، معطوف شود.

متأسفانه چالش‌های بسیاری پیش روی تولیدکنندگان داخلی صنعت نفت ایران وجود دارد که برخی از آنها مربوط به خود تولیدکننده و برخی دیگر به سیستم‌های جزیره‌ای دولتی در بخش تدارک و تجهیز و به‌ویژه وجود قوانین بازدارنده و فقدان اختیارات قانونی دستگاه‌های اجرایی برمی‌گردد. مشکلاتی که موجبات حذف یا کوچک ماندن شرکت‌های داخلی صنایع نفت و گاز و نیز از دست رفتن بازارهای پرمفعت داخلی و خارجی صنایع و تجهیزات نفت را فراهم می‌کند. بومی‌سازی قطعات و تجهیزات مورد نیاز در صنایع نفت، گاز، پالایش و پتروشیمی و دیگر صنایع وابسته به نفت موضوعی است که سال‌ها از طرح آن می‌گذرد، لکن به‌دلایل مختلف از جمله نبود بسترهای قانونی لازم یا وجود قوانین و آیین‌نامه‌ها و رویه‌های داخلی بازدارنده و متناقض با فلسفه تعمیق ساخت داخل، تاکنون به نتایج قابل قبولی دست پیدا نکرده است. علی‌رغم اینکه هم‌اکنون بسیاری از قطعات و تجهیزات مورد نیاز از داخل تأمین می‌شود، اما هنوز قسمت اعظم بیش از ۳ میلیون قطعه و تجهیزات صنعت نفت از خارج تأمین می‌گردد. به‌علت استراتژیک بودن تجهیزات صنعت نفت و ضرورت تداوم تولید، شرکت‌های خارجی سازنده این تجهیزات، قیمت‌های بسیار بالایی را جهت تأمین لوازم یدکی، انجام تعمیرات و نگهداری تجهیزات و دانش فنی مطالبه می‌کنند که فاصله زیادی با قیمت اصلی دارد. این موضوع هنگامی که قیمت‌های جهانی نفت افزایش می‌یابد و بنابراین سود تولیدکنندگان نفت بالاتر می‌رود، نمایان‌تر می‌شود.

تأکیدات اسناد بالادستی و سیاست‌های کلی، ابلاغی مقام معظم رهبری به‌ویژه در سال‌های اخیر از جمله سیاست‌های کلی تولید ملی، حمایت از کار و سرمایه ایرانی و اخیراً سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی بر تکالیف وزارت نفت در قبال این سیاست‌ها افزوده است. شایان ذکر است در بندهای «۲»، «۴» و «۲۰» سیاست‌های کلی تولید ملی، حمایت از کار و سرمایه ایرانی، به‌ترتیب به موضوعات کلیدی بالا بردن درجه ساخت داخل تا محصول نهایی، حمایت از تولید محصولات با ماهیت راهبردی مورد نیاز مصارف عمومی یا بخش تولید کشور و تنقیح و اصلاح قوانین و مقررات تأکید شده است.

براساس حکم ابلاغی رهبری نظام در باب سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، قوای کشور مکلف شدند بی‌درنگ و با زمانبندی مشخص اقدام به اجرای این سیاست‌ها کنند و با تهیه قوانین و مقررات لازم و تدوین نقشه راه برای عرصه‌های مختلف، زمینه و فرصت مناسب برای نقش‌آفرینی مردم و همه فعالان اقتصادی را در جهاد مقدس فراهم آورند. لازم به‌ذکر است که بندهای «۳»، «۶» و «۱۴» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی عمدتاً بر به‌کارگیری ظرفیت و مزیت‌های کشور، اولویت دادن به تولید محصولات و خدمات راهبردی، افزایش ذخایر راهبردی نفت و گاز کشور و تأکید بر حفظ و توسعه ظرفیت‌های تولید نفت و گاز به‌ویژه میادین مشترک تأکید دارند که حاکی از تکالیف خطیر وزارت نفت در اجرایی شدن احکام فوق‌الذکر می‌باشد.



## موانع ساخت داخل از نگاه تولیدکنندگان لوله‌های فولادی<sup>۱</sup>

وجود منابع عظیم نفت و گاز و شبکه‌های آبرسانی و فاضلاب کشور و وسعت قابل توجه کشور، سبب شکل‌گیری و بلوغ صنعت لوله‌های فولادی در ایران شد. به‌طوری که با سرمایه‌گذاری‌های قابل توجه در این صنعت ظرفیت ساخت و تولید لوله‌های قطور فولادی در کشور به بیش از دو میلیون تن در سال رسیده است. هم‌اکنون بیش از ۲۰ شرکت داخلی در این صنعت فعالند و این پتانسیل وجود دارد که علاوه بر تأمین نیازهای خطوط لوله‌گذاری داخل کشور، مازاد تولید خود را به بازارهای جهانی عرضه کنند، لکن به‌منظور تحقق این هدف، ضرورت انجام اقداماتی ازسوی تولیدکنندگان و مصرف‌کنندگان این محصولات و حاکمیت با اصلاح روش‌ها و بازنگری در قوانین و مقررات موجود و مرتبط با تعمیق ساخت داخل وجود دارد. به همین دلیل لازم است موانع و مشکلات پیش روی ساخت داخل، شناسایی و مورد بازنگری قرار گیرند.

۱. به‌رغم منع قانونی خرید خارجی لوله‌هایی که توانایی تولید آنها در داخل کشور وجود دارد با این‌حال در مورد قراردادهایی که به‌صورت EPC یا EPCF وگذار می‌شود و یا در مناطق آزاد اجرایی می‌شود هیچ‌گونه کنترلی بر اجرای این قانون وجود ندارد و خرید خارجی به راحتی انجام می‌شود.

---

۱. مباحث مربوط به این قسمت و بخش بعدی از جلسات کارشناسی متعددی که با حضور ذینفعان و کارشناسان از صنایع لوله‌سازی کشور، وزارت نفت، سازمان تأمین اجتماعی و... در مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی برگزار شد به‌دست آمد.

۲. دریافت ۳ نوع ضمانت‌نامه جهت شرکت در مناقصه، بابت پیش‌پرداخت و حسن اجرای تعهدات از سازندگان داخلی، درحالی که در مورد خریدهای خارجی چنین چیزی وجود ندارد. از آنجا که حجم ریالی این‌گونه قراردادهای بسیار بالا بوده و تعداد آنها در طول سال قابل ملاحظه است در نتیجه تأمین وثایق و سپرده نقدی مورد مطالبه بانک‌ها برای شرکت‌های تولیدکننده داخلی بسیار پرهزینه و در مواردی غیرممکن است، به‌خصوص زمانی که یک شرکت می‌باید همزمان در چندین مناقصه شرکت کند. اهم این هزینه‌ها:

- ۱/۵ درصد مبلغ کل ضمانت‌نامه بابت کارمزد صدور،

- معرفی ملک تجاری یا کارخانه معادل ۱۲۰ درصد مبلغ ضمانت‌نامه و هزینه‌های کارشناسی ملک و ترهین آن،

- تأمین ۲۰ درصد نقدی بابت سپرده مبلغ ضمانت‌نامه نزد بانک، که هیچ‌گونه سودی نیز به آن تعلق نمی‌گیرد و باید تا پایان قرارداد و دوره تضمین که معمولاً پیش از یک سال می‌باشد، نزد بانک بماند،  
- هزینه کارمزد تمدید مکرر ضمانت‌نامه.

در خریدهای خارجی پیش‌پرداخت در یک مرحله و بدون دریافت ضمانت‌نامه و از طریق LC می‌باشد و طرف حساب فروشنده، بانک عامل می‌باشد و به محض گشایش LC مبلغ پیش‌پرداخت را دریافت می‌کند اما در خریدهای داخلی تا ضمانت‌نامه حسن اجرای تعهدات و پیش‌پرداخت دریافت نشود، پرداختی به سازنده صورت نمی‌گیرد. در تسویه نهایی نیز در خریدهای خارجی و خرید اقلام سرمایه‌ای



در داخل کشور اعم از معاملات متوسط و عمده، مبلغ کل صورتحساب به محض دریافت کالا پرداخت می‌شود این درحالی است که در خرید لوله‌های داخلی، دستگاه‌های دولتی پرداخت وجه را پس از تخلیه در محل کارگاه طرح عمرانی و تأیید واحد نظارت و ذی‌حسابی و... موکول می‌کنند که معمولاً این فاصله زمانی کمتر از سه ماه نخواهد بود و اغلب به بیش از ۶ ماه طول می‌کشد. بنابراین با توجه به اینکه معادل ۷۰ تا ۸۰ درصد مبلغ فروش توسط تولیدکننده، صرف تأمین ورق فولادی می‌شود و خرید ورق به صورت نقدی معامله می‌شود (داخلی و خارجی)، لذا به اجبار از تسهیلات بانکی با نرخ سود بانکی حداقل ۲۵ درصد استفاده می‌شود که این امر به کسری نقدینگی شرکت‌های تولیدکننده می‌انجامد و در نهایت قیمت تمام‌شده تولید افزایش یافته و قدرت رقابت با فروشنده خارجی سلب می‌شود. این درحالی است که درحال حاضر میانگین نرخ بهره بین بانکی یا نرخ لایبور (Libor) یک‌ساله براساس دلار آمریکا ۰/۸۶ درصد، یورو ۱/۲ درصد، کرون دانمارک ۱/۸ درصد، درهم امارات ۲/۶ درصد و براساس دلار استرالیا ۵/۳ درصد است<sup>۱</sup> و در داخل این نرخ تا ۳۰ درصد نیز می‌رسد.

طرف خارجی از طریق LC با بانک‌های عامل مواجه است و پرداخت توسط بانک و به صورت تضمین شده و سر وقت انجام می‌شود، اما در پرداخت‌های داخلی سازنده با کارفرما طرف مقابل است و نحوه پرداخت آن تضمین شده نیست. مشکل سپرده بیمه (۵ درصد به‌ازای هر صورت‌وضعیت) و اخذ مفاصاحساب بیمه برای

---

۱. سایت بانک توسعه صادرات ایران، محاسبات بانکی نرخ لایبور در تاریخ ۱۴/۲/۱۳۹۳.

تسویه نهایی قرارداد از آنجایی که به دلیل ماهیت کار تولید لوله که بیش از دو یا سه ماه طول نخواهد کشید در نهایت ۲ یا ۳ صورت وضعیت صادر می‌شود و هر صورت وضعیت حداقل ۳۰ درصد کل قرارداد را شامل می‌شود که با احتساب سپرده‌های کسر شده مبلغ معادل ۳۵ درصد کل قرارداد به دلیل دریافت مفاصاحساب بیمه نزد کارفرما مسدود می‌شود.

مشکل دیگر در بحث بیمه و اخذ مفاصاحساب بیمه به اختصاص شماره پیمان توسط بیمه به واحدهای تولیدی مانند لوله‌سازی، کشتی‌سازی و... است که به دلیل انجام همزمان چند پیمان در یک کارگاه واحد، امکان تفکیک پیمان‌های ساخت و ارائه به صورت وضعیت جداگانه متناسب با هر پیمان برمی‌گردد. امکان تفکیک لیست کارکنان به پیمان‌های مختلف وجود ندارد، زیرا همزمان ممکن است چندین پیمان در حال ساخت باشد و از نیروها به صورت مشترک در کل کارهای در دست تولید خود استفاده کنند. به همین دلیل به دلیل عدم دریافت شماره پیمان از بیمه و تخصیص لیست‌های کارکنان معادل ۱۶ درصد کل پیمان و جرائم دیرکرد آن توسط بیمه از کارفرما دریافت می‌شود و کارفرما هم آن را از پیمانکار کسر می‌کند.

۱. عدم محاسبه ضایعات در قراردادهای اجرای کار دستمزدی: در قراردادهای دستمزدی که شرکت‌های لوله‌ساز انجام می‌دهند فقط ورق فولادی که ماده اولیه اصلی است از طرف کارفرما (دستگاه اجرایی) به تولیدکننده تحویل می‌شود و در قراردادها معمولاً معادل وزنی ورق نیز باید لوله به کارفرما تحویل شود درحالی که در حین تولید به دلیل برشکاری و براده‌برداری ورق‌ها جهت جوشکاری و انجام



تست‌های تخریبی براساس استانداردهای بین‌المللی مورد درخواست کارفرما، امکان تحویل لوله معادل وزنی ورق‌های تحویلی وجود ندارد و باید متناسب با نوع روش تولید و فولاد مورد استفاده به شکل کلاف گرم نورد و پلیت باید ضریب حدود ۲ تا ۴ درصد به‌عنوان ضایعات اعمال شود.

۱. ضمانت‌نامه‌ها به بانک‌ها سپرده می‌شود و بانک به‌خصوص در سپرده‌های نقدی بابت ضمانت به‌عنوان طرف ثالث بدون اینکه در انجام پروژه نقشی داشته باشد، منتفع می‌شود و با اعطای تسهیلات با نرخ سود بالا به سازنده از طرف دیگر هم انتفاع خاص دارد و از بابت تأخیر احتمالی در پرداخت اقساط نیز برای بار سوم درآمد کسب می‌کند. لذا نظام بانکی باید مکلف شود تا بانک‌هایی که در انجام پروژه‌ها از محل سپرده‌ها ... می‌شوند باید به همان پیمانکار یا تولیدکننده مجری پروژه، تسهیلات با نرخ ترجیحی متناسب با حجم سپرده پرداخت کند.

۲. مشکلات و تبعات تحریم‌های بین‌المللی نیز بر تولیدکنندگان داخلی به‌شرح زیر تحمیل می‌شود:

- عدم انجام مبادلات بانکی و مالی برای تأمین مواد اولیه و افزایش هزینه تأمین از طریق کشورهای ثالث،

- افزایش هزینه حمل دریایی و بیمه‌های حمل،

- تهیه مواد مصرفی نظیر مواد جوشکاری و لوازم یدکی مورد نیاز خطوط تولید

و دریافت گواهی‌ها و استانداردهای آمریکایی و اروپایی نظیر API و ISO،

- قطع شدن ارتباط با تولیدکنندگان معتبر و با کیفیت خارجی ورق و مواد اولیه.

۳. تأخیر در تحویل پروژه مشمول جریمه می‌شود، اما تأخیر در پرداخت‌ها از سوی کارفرما مشمول جریمه نیست و دستگاه‌های اجرایی با اعمال قراردادهای یک‌طرفه به سازندگان از پذیرش جریمه تأخیر در پرداخت شانه خالی می‌کنند. لازم به‌ذکر است که قراردادهایی که وزارت نفت با شرکت‌های لوله‌ساز داخلی منعقد می‌کند از نوع خرید و پیمانکاری است. این بدان معناست که شرکت‌های داخلی هم باید شرایط عمومی قراردادهای پیمانکاری و هم مسائل مربوط به قراردادهای خرید کالا را رعایت کنند این درحالی است که در قرارداد با طرف خارجی فقط شرایط قرارداد خرید اعمال می‌گردد.

علاوه‌بر مشکلات فوق‌الذکر، مشخص نبودن نیازهای دستگاه‌های اجرایی در هر سال یا چند سال آتی و در نتیجه عدم امکان برنامه‌ریزی برای خرید ورق و تحویل به‌موقع، خریدهای متناوب و در فواصل زمانی نامشخص، طولانی بودن مراحل خرید از برگزاری تا انتخاب برنده مناقصه و تأخیر در تحویل و حمل بموقع لوله‌های تولید شده و در نتیجه دپو شدن لوله‌ها در کارخانه و به‌تبع آن عدم پرداخت صورت‌وضعیت‌ها، از دیگر مشکلاتی است که پیش روی سازندگان داخلی لوله وجود دارد.

### موانع ساخت داخل از نگاه دستگاه‌های اجرایی به‌خصوص وزارت نفت در خرید لوله از سازندگان داخلی

از نگاه دستگاه‌های اجرایی به‌خصوص وزارت نفت، مشکلات زیادی در خریدهای داخلی وجود دارد که در ادامه این بخش به آنها پرداخته خواهد شد، اما سه عامل



اساسی تأثیرگذار در تمایل کمتر دستگاه‌های اجرایی در خرید لوله از سازندگان داخلی عبارتند از:

### الف) قیمت غیررقابتی لوله‌های داخلی نسبت به لوله‌های خارجی

به‌رغم اینکه لوله‌های وارداتی با اعمال تعرفه ۳۰ درصد و پرداخت هزینه‌ای اضافی از جمله هزینه حمل، بیمه و... وارد کشور می‌شود، اما همچنان حتی با اعمال نرخ‌های ترجیحی به نفع تولید داخل، لوله‌های وارداتی نسبت به لوله‌های ساخت داخل با تفاوت قابل ملاحظه‌ای، ارزان‌تر است.

### ب) تأخیر در تحویل لوله‌های ساخت داخل

نظر به اهمیت و حساسیت پروژه‌های نفت و گاز، تحویل بموقع لوله‌های سفارش شده از اهمیت بسزایی برخوردار است، که بعضاً این موضوع از سوی شرکت‌های لوله‌ساز داخلی رعایت نمی‌شود. گفتنی است عدم‌النفع کشور در بهره‌مندی از میادین مشترک، موضوعی است که منافع ملی را به‌شدت در معرض تهدید قرار می‌دهد و به همین دلیل به‌موجب ماده (۱۱) قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت مصوب ۱۳۹۱/۲/۲۷ واگذاری و اجرای طرح‌های مربوط به اکتشاف، توسعه، تولید، تعمیر و نگهداشت میادین مشترک نفت و گاز با تأیید وزیر نفت و فقط با رعایت آیین‌نامه معاملات شرکت ملی نفت ایران از شمول قانون برگزاری مناقصات مستثنا شده است. البته این بند قانون دال بر عدم استفاده از توانمندی تولیدات داخلی نیست، چراکه در تبصره

«۱» ماده فوق‌الذکر به منظور تسهیل در انجام طرح‌های میادین مشترک، اختیار تعیین سهم ارزش کار طرف ایرانی و حداکثر استفاده از توان داخل به وزیر نفت واگذار شده است.

### ج) فقدان تولید لوله‌های بدون درز (seam less)

عدم وجود سازنده داخلی برای تولید لوله‌های بدون درز و لوله‌هایی که قابلیت تولید آنها در داخل کشور وجود ندارد، از دلایل اصلی خرید خارجی در حوزه وزارت نفت محسوب شده و بخشی از خریدهای خارجی را توجیه می‌کند.

همان‌گونه که در بالا توضیح داده شد بجز سه عامل اصلی فوق‌الذکر، دیگر مشکلاتی که در سر راه خرید لوله از سازندگان داخلی وجود دارد شامل موارد زیر است:

۱. ساخت کالا بدون رعایت اولویت‌های خریدار،
۲. ارائه زمان تحویل با دوره طولانی‌تر در مقایسه با سازندگان خارجی،
۳. وابستگی شرکت‌های داخلی به منابع تولیدکننده ورق در خارج و در نتیجه تحمیل شرایط آنها به خریدار،
۴. عدم تمایل سازندگان به پروژه‌هایی که از نظر کمی قابل توجه و مقرون به صرفه نیست،
۵. محدودیت در پرداخت مبلغ پیش‌پرداخت به سازندگان و کمبود منابع و اعتبارات دستگاه‌ها در پرداخت بموقع به سازندگان و فروشندگان.



## بررسی و تحلیل کارشناسی رویکرد سازندگان و تقاضاکنندگان داخلی لوله‌های فولادی کشور

همان‌گونه که قبلاً توضیح داده شد، ریشه مشکلات تولیدکنندگان لوله‌های فولادی کشور به‌طور عمده به تعدد تضامین، تأخیر معمول ۳ تا ۶ ماهه دریافت مطالبات، بالا بودن هزینه تأمین منابع مالی به‌دلیل محدودیت در دسترسی به تسهیلات بانکی و با نرخ سود بالا (چندین برابر بیشتر از نرخ لایبور مورد استفاده رقبای خارجی)، مشکلات متعدد و پیچیده اخذ مفاصاحساب بیمه و تبعات و محدودیت تحریم‌های بین‌المللی در خرید ورق و مواد اولیه برمی‌گردد. بنابراین به‌نظر می‌رسد دو معضل اساسی پیش روی صنعت و به‌ویژه صنعت لوله‌سازی کشور مشتمل بر فقدان قیمت رقابتی و تأخیر در تحویل لوله و اجرای پروژه‌ها ازجمله عارضه‌های مشکلات فوق‌الذکر بوده که آثار تبعی آن به‌صورت کاهش انگیزه و عدم تمایل دستگاه‌های اجرایی در خرید لوله از سازندگان داخلی نمایان می‌شود.

این نقد بر فرآیند به‌کارگیری از ساخت داخل لوله‌های فولادی کشور وارد است که شرایط و محیط کسب‌وکار و فضای تولید در کشور به‌دلایل مختلف ازجمله پیچیده و متعدد بودن قوانین و مقررات، آیین‌نامه‌ها و رویه‌های قانونی جاری در سطح دستگاه‌های اجرایی چندان مناسب نیست و سهولت در انجام فعالیت تولیدی با مشکل مواجه می‌باشد. در آسیب‌شناسی موضوعاتی از این دست، عمده نگاه‌ها به قوانین مادر به‌عنوان نمونه قانون برگزاری مناقصات، قانون حداکثر استفاده از توان داخلی، قانون بیمه و... برمی‌گردد، اما در عمل با واکاوی دقیق‌تر مسئله می‌توان به این

نتیجه رسید که دلیل اصلی چسبندگی در اجرای این قوانین به آیین‌نامه‌ها، دستورالعمل‌ها، بخشنامه‌ها و رویه‌های جاری در سطح دستگاه‌های اجرایی و اعمال روش‌های سلیقه‌ای در اجرا، ارتباط پیدا می‌کند. به‌عنوان مثال آیین‌نامه‌های اجرایی مرتبط با قانون مناقصات به‌جای رمزگشایی قانون در راستای تسهیل در اجرا، بیشتر با رویکرد بی‌اعتمادی، پیچیده کردن امور و رویکردهای از بالا به پایین و یک‌طرفه تهیه و تدوین شده‌اند. بنابراین در علت‌یابی مسئله باید گفت که دستگاه‌های اجرایی، آیین‌نامه‌ها را با نگاه مسلط خود تدوین می‌کنند و رویه‌های جاری در قراردادها با تولیدکنندگان نیز براساس همان نگاه مندرج در آیین‌نامه‌های اجرایی عملیاتی می‌گردد و به همین دلیل علت تمایل کمتر دستگاه‌های اجرایی در خرید داخلی به آیین‌نامه‌ها و رویه‌هایی برمی‌گردد که خودشان مسبب تدوین و تصویب آن بودند. لازم به‌ذکر است که طرح موضوعات بالا به منزله نبود ایراد یا ضعف در عملکرد طرف سازندگان داخلی و یا قوانین موجود نیست بلکه هدف شناسایی و ریشه‌یابی عوامل اثرگذاری است که از معناداری بیشتری برخوردارند.

براساس ماده (۲) «آیین‌نامه تضمین برای معاملات دولتی» مصوب ۱۳۸۲/۹/۱۱ هیئت وزیران و اصلاحیه آن، انواع تضمین قراردادها از نظر موضوع کاربرد به چهار گروه تضمین شرکت در مناقصه، تضمین حسن انجام کار، تضمین پیش‌پرداخت و تضمین انجام تعهدات تقسیم‌بندی می‌شوند. همچنین براساس ماده (۳) آیین‌نامه مذکور، انواع ضمانت‌های معتبر در معاملات دولتی مشتمل بر ضمانت‌نامه بانکی، ضمانت‌نامه‌های صادر شده توسط مؤسسات اعتباری غیربانکی دارای مجوز از بانک



مرکزی، وجه نقد، سفته با امضای صاحبان امضای مجاز با مهر شرکت و سایر ضمانت‌ها مشتمل بر وثیقه ملکی معادل ۹۰ درصد ارزش کارشناسی رسمی، انواع اوراق مشارکت، سهام شرکت‌های سهامی عام پذیرفته شده در بورس اوراق بهادار تهران به مأخذ ۷۰ درصد ارزش روز آن و مطالبات تأیید شده قراردادهای ازسوی دستگاه‌های اجرایی و ذی‌حسابان مربوط می‌باشد.

مبلغ تضمین شرکت در مناقصه معاملات دولتی برحسب درصدی از برآورد هزینه اجرای کار در پروژه‌های ساخت لوله‌های فولادی با هزینه‌های ۱۰۰۰ میلیون تا ۱۰۰۰ میلیارد ریال حدود سه در هزار (۰/۳ درصد) و در پروژه‌های با هزینه مازاد بر ۱۰۰۰ میلیارد ریال حدود دو در هزار (۰/۲ درصد) می‌باشد و تضمین معتبر برای شرکت در مناقصه شامل ضمانت‌نامه‌های بانکی، مؤسسات اعتباری غیربانکی، وجه نقد و انواع اوراق مشارکت می‌باشد. مبلغ پیش‌پرداخت در قراردادهای ساخت تجهیزات معادل ۲۵ درصد مبلغ اولیه قرارداد و به‌صورت اقساط و با توجه به برنامه زمانی ساخت و تحویل در شرایط خصوصی قراردادهای تعیین می‌شود و تضمین معتبر برای پیش‌پرداخت ضمانت‌نامه‌های بانکی، مؤسسات اعتباری غیربانکی، وثیقه ملکی، اوراق مشارکت، سهام و مطالبات تأیید شده نزد دستگاه‌های اجرایی می‌باشد. درخصوص شرکت‌های پیمانکاری، دستگاه‌های اجرایی می‌توانند به‌جای تضمین تأدیه پیش‌پرداخت، سفته دریافت کنند. مبلغ تضمین حسن انجام کار معادل ۱۰ درصد از هر پرداخت کسر و در حساب سپرده نگهداری می‌شود و ۸۰ درصد مبالغ سپرده حسن انجام کار در ازای تضمین‌های معتبر قابل بازگرداندن است.

بنابراین اگرچه بحث تعدد تضامین و محدودیت‌های ناشی از آن توسط سازندگان مطرح می‌شود، لکن به نظر می‌رسد عمده مشکل در نوع تضمین و وثیقه مورد نیاز و عدم اجرای بندهای قانونی از سوی مناقصه‌گذار است که در آیین‌نامه تضمین برای معاملات دولتی تعیین شده و یا در مواردی به تشخیص و تعیین کارفرما واگذار شده است. به‌عنوان مثال استفاده بیشتر از تضمین سفته، سهام، اوراق مشارکت و به‌خصوص مطالبات تأیید شده نزد دستگاه‌های اجرایی به‌جای ضمانت‌نامه‌های بانکی، وثیقه ملکی و وجه نقد می‌تواند در مشارکت سازندگان داخلی در پروژه‌ها سهولت بیشتری ایجاد کند و بخش زیادی از مشکلات را حل کند. از طرف دیگر براساس ادعای سازندگان، دستگاه‌های اجرایی با دریافت تضمین شرکت در مناقصه معادل ۵ درصد مبلغ قرارداد، عملاً بندهای قانونی آیین‌نامه تضمین معاملات دولتی را رعایت نمی‌کنند این درحالی است که براساس قانون حداکثر مبلغ تضمین حداکثر ۰/۳ درصد می‌باشد.

در حال حاضر یکی از مهمترین و عمده‌ترین روش‌های پرداخت، اعتبار اسنادی (LC) می‌باشد و فروشندگان و خریداران کالا یا خدمت در سراسر جهان و ایران با استفاده از این روش به‌عنوان یک وسیله پرداخت مطمئن و قابل انعطاف اقدام به انجام معامله می‌کنند. مبادله اسناد و پرداخت وجه توسط بانک‌ها براساس شرایط اعتبار اسنادی، عملاً ارتباط بین خریدار و فروشنده را در دو نقطه مختلف تسهیل می‌کند. بنابراین اولین و مهمترین کارکرد اعتبار اسنادی، تسهیل در مبادلات تجاری است و به‌عنوان یک روش پرداخت مطمئن در مبادلات بین دستگاه‌های اجرایی و پیمانکاران و



سازندگان داخلی در قالب اعتبار اسنادی داخلی - ریالی موسوم به LC ریالی قابل استفاده است. هرچند در دستورالعمل اعتبار اسنادی داخلی - ریالی مصوبه جدید شورای پول و اعتبار در تاریخ ۱۳۹۱/۹/۷ چسبندگی‌های زیادی برای طرفین اعم از گشایش‌کننده و ذی‌نفع ایجاد شده است و با توجه به معوقات بانکی واحدهای تولیدی، بدهی‌های مالیاتی و... امکان استفاده از این روش پرداخت کم‌رنگ می‌شود لکن این روش می‌تواند با سهولت بیشتری در تبادلات بین دستگاه‌های اجرایی و سازندگان داخلی لوله‌های فولادی استفاده شود.

موضوع بیمه و اخذ مفاصاحساب بیمه در قراردادهای پیمانکاری و کسر حدود ۱۶ درصد از قراردادها توسط کارفرما از جمله مهمترین مشکلات و موانع بازدارنده پیش روی تولیدکنندگان به‌خصوص سازندگان لوله‌های فولادی کشور محسوب می‌شود که با تأخیر در تسویه قراردادها، بخش بزرگی از منابع مالی سازندگان را نزد دستگاه‌های اجرایی بلوکه می‌کند که به مرور زمان نتیجه آن کاهش شدید نقدینگی و سرمایه در گردش واحدهای تولیدی برای شروع پیمان‌های جدید از یک طرف و مشکلات و تبعات تأخیر در پرداخت اقساط بانکی، مطالبات مالیاتی و بیمه‌ای و جرائم این معوقات از طرف دیگر، موجبات فشار مضاعف بر واحدهای تولیدی را فراهم می‌سازد. بنابراین به‌نظر می‌رسد با حل مشکل مفاصاحساب بیمه برای واحدهای تولیدی دارای کارگاه ثابت مانند صنایع لوله‌سازی، کشتی‌سازی و... می‌توان موجبات رونق و شکوفایی این صنایع را در کشور فراهم آورد.

مهمترین مشکل صنایع دارای کارگاه ثابت به ماده (۳۸) قانون تأمین اجتماعی و

نحوه اجرای بخشنامه‌های مرتبط با آن برمی‌گردد که به استناد آن، ذی‌حسابان دستگاه‌های اجرایی و طرف قرارداد، به کسر مبلغ بیمه در تسویه هر پیمان مبادرت می‌ورزند. راه‌حل این مسئله در پیش‌نویس لایحه قانون جدید تأمین اجتماعی که به دولت ارائه شده به نوعی برطرف شده است که در صورت تصویب نهایی این بند پیشنهادی در دولت و در نهایت در مجلس شورای اسلامی می‌توان امیدوار بود که یکی از اولین و مهمترین موانع بازدارنده پیش روی سازندگان و پیمانکاران ساخت از جمله صنایع لوله‌سازی کشور برطرف شود و تجدید حیات جدی در این قبیل صنایع، طی سال‌های آتی صورت گیرد.

### نتیجه‌گیری و ارائه راهکار در راستای سیاست‌های اقتصاد مقاومتی

ریشه‌یابی مشکلات تولیدکنندگان لوله‌های فولادی کشور نشان می‌دهد که تعدد تضامین، تأخیر در تحویل کالا و دریافت مطالبات، مشکلات متعدد و یا پیچیده اخذ مفاصاحساب بیمه، نرخ بالای تسهیلات بانکی و محدودیت تحریم‌های بین‌المللی در خرید ورق و مواد اولیه عمده مسائلی است که این صنایع با آن مواجه هستند. بنابراین بجز موضوع تحریم در آسیب‌شناسی بقیه مسائل مطرح شده، عمدتاً به قوانین مرتبط برمی‌گردد اما در عمل با بررسی موشکافانه می‌توان نتیجه گرفت که عمده دلایل چسبندگی در اجرای این قوانین با رویکرد حمایت از ساخت داخل به آیین‌نامه، بخشنامه و رویه‌های داخلی دستگاه‌های اجرایی برمی‌گردد که باید با هدف تسهیل، مورد بازنگری و اصلاح اساسی قرار گیرند.



همان‌طور که اشاره شد دو معضل اساسی پیش روی بخش صنعت با تأکید بر صنعت لوله‌سازی در ارتباط با رویکرد حمایت از ساخت داخل؛ فقدان قیمت رقابتی و تأخیر در تحویل لوله‌ها و تسویه قراردادهاست. بنابراین با توجه به آسیب‌شناسی انجام شده اولین و مهمترین راه‌حلی که در این زمینه راهگشا خواهد بود و مورد تأیید طرفین قرارداد می‌باشد، حل مشکل مفاصاحساب بیمه در پیمان‌های ساخت و پیمان‌های دارای کارگاه ثابت می‌باشد و دومین و بهترین راه‌حل؛ کاهش تضامین متعدد یا تغییر نوع ضمانت‌نامه‌هاست. تضامین متعدد و از نوع سپرده نقدی، منابع مالی سازندگان را به شدت تضعیف کرده و آنها را در انجام بموقع تعهدات خود، دچار اشکال می‌کند که این امر نیازمند بازنگری «آیین‌نامه تضمین برای معاملات دولتی» اصلاحیه بعدی آن و به‌خصوص بازنگری دستورالعمل‌ها، بخشنامه‌ها و رویه‌های داخلی دستگاه‌های اجرایی با هدف تسهیل در راستای رویکرد حمایت از ساخت داخل است.

راهکارهای عمده در راستای سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی به ترتیب اهمیت عبارتند از:

۱. اصلاح ماده (۳۸) قانون تأمین اجتماعی (در قالب اضافه شدن تبصره) بدین مضمون که حق بیمه در مورد پیمان‌هایی که دارای کارگاه ثابت بوده و موضوع پیمان توسط افراد شاغل در همان کارگاه اجرا می‌شود از شمول این ماده مستثنا شود و ذی‌حسابان دستگاه‌های اجرایی و اگذارکننده پیمان موظف گردند که مطابق ماده (۱۷) این قانون در تسویه قراردادها اقدام کنند.

۲. ملزم شدن دستگاه‌های اجرایی به رعایت مبلغ تضمین شرکت در مناقصه معاملات دولتی براساس بند «الف» ماده (۵) آیین‌نامه تضمین برای معاملات دولتی مصوب ۱۳۸۲/۹/۱۱ هیئت وزیران و اصلاحیه بعدی آن.
۳. بازنگری آیین‌نامه تضمین معاملات دولتی با هدف کوتاه‌تر شدن فرآیندها و کاهش تعداد تضامین یا تغییر نوع تضامین از سپرده نقدی و ضمانت‌نامه بانکی به سفته و به‌خصوص مطالبات تأیید شده تولیدکنندگان و پیمانکاران نزد دستگاه‌های اجرایی.
۴. تجدیدنظر در خصوص میزان سقف پیش‌پرداخت‌ها و ضمانت حسن انجام کار: پیشنهاد می‌شود برای حل مشکل کمبود نقدینگی سازندگان، سقف پیش‌پرداخت‌ها از حدود ۲۵ درصد فعلی به ۵۰ درصد افزایش یابد و ضمانت‌نامه حسن کار با روش گارانتی و بازرسی حین انجام کار جایگزین شود.
- با توجه به اینکه، بازرسان دستگاه‌های اجرایی در کارخانه مستقر هستند و سخت‌ترین استانداردهای بین‌المللی در ساخت لوله‌های داخل، رعایت می‌شود؛ لذا ضمانت حسن انجام کار می‌تواند به‌عنوان نمونه از طریق گارانتی لوله‌ها توسط شرکت سازنده، جایگزین شود تا فشار مالی بر تولیدکننده کمتر شود.
۵. اصلاح برخی از روش‌های درون‌سازمانی وزارت نفت و بخشنامه‌های داخلی. بازنگری در متون قراردادهای آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های جاری، تأمین مواد اولیه مورد نیاز لوله‌سازان داخلی، صدور بخشنامه‌هایی در حمایت از تولید داخل و... می‌تواند در استفاده حداکثری از ظرفیت‌های ایجاد شده در داخل مؤثر باشد. عمده



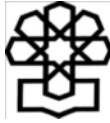
رویکردهای حمایت از ساخت داخل در دستگاه‌های اجرایی به خصوص وزارت نفت تابع تصمیمات فردی است و از یک نظام سیستمی و قانونمند پیروی نمی‌کند و به همین دلیل با تغییر مدیران، رویکردهای حمایت از ساخت داخل دستخوش تغییر می‌گردد. بنابراین بازنگری مقررات مرتبط و اصلاح دستورالعمل‌های داخلی وزارت نفت با رویکرد حمایت از ساخت داخل بسیار کارگشا خواهد بود.

لازم به ذکر است به‌رغم مطالعات عارضه‌یابی در زمینه ساخت داخل توسط وزارت نفت؛ از قبیل طرح نصر، Bain، سامانه خرید الکترونیکی کالا و... خروجی مؤثری جهت اصلاح آیین‌نامه و دستورالعمل‌های داخلی وزارت نفت و دستیابی به پیش‌نویس قانون حذف موانع و تسهیل در امر ساخت داخل وجود ندارد تا رویکرد ساخت داخل در سطح وزارت نفت از قاعده‌ای نظام‌مند یا استراتژی مدون پیروی کند. به همین دلیل پیشنهاد می‌شود پیش‌نویس قانون تسهیل و رفع موانع ساخت داخل در راستای سیاست‌های اقتصاد مقاومتی در سطح وزارت نفت در دستور کار قرار گیرد.

۶. اجرای قانون حداکثر به‌خصوص ماده (۴) از سوی وزارت نفت و دستگاه‌های اجرایی دولتی جهت رعایت حداقل ۵۱ درصد ساخت داخل در هر نوع قرارداد اعم از EPC و غیره.

۷. اجرای ماده (۳) قانون حداکثر توسط وزارت صنعت، معدن و تجارت مبنی بر تهیه فهرست کالاها و تجهیزات ساخت داخل در هر ۶ ماه؛ عدم اجرایی شدن این ماده می‌تواند اجرای کامل قانون حداکثر و به‌خصوص ماده (۴) را تحت‌الشعاع خود قرار دهد.

۸. الزام نظام بانکی با هدف موظف شدن بانک‌های منتفع‌شونده از پروژه‌های مورد مناقصه به اعطای تسهیلات ترجیحی و ارزان‌قیمت.
۹. تسهیل در استفاده از اعتبار اسنادی داخلی - ریالی موسوم به LC ریالی از طریق بازنگری و اصلاح دستورالعمل اعتبار اسنادی داخلی - ریالی مصوب شورای پول و اعتبار مورخ ۱۳۹۱/۹/۷ و آیین‌نامه‌ها و رویه‌های جاری دستگاه‌های اجرایی به‌ویژه وزارت نفت.



مرکز پژوهش‌ها  
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۳۶۸۹

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: آسیب‌شناسی موانع پیش روی حداکثر استفاده از توان داخلی صنعت لوله‌های فولادی کشور و ارائه راهکار در راستای سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی

نام دفتر: مطالعات انرژی، صنعت و معدن (گروه صنعت)

تهیه و تدوین‌کنندگان: علی اصغر اژدری، فاطمه میرجلیلی

ناظران علمی: محمدرضا محمدخانی، هوشنگ محمدی

متقاضی: سیدحسین ذوالانوار (نماینده محترم مجلس شورای اسلامی)

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. صنعت لوله‌سازی

۲. اقتصاد مقاومتی

۳. حداکثر استفاده از توان داخل



تاریخ انتشار: ۱۳۹۳/۳/۱۰