



بررسی طرح اصلاح نظام پرداخت یارانه نان از سوی دولت سیزدهم در سال ۱۴۰۱



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ
خداي زولك بخشايش بهيچمه نينه
بِسْمِ

شماره مسلسل: ۱۸۶۰۶
کد موضوعی: ۲۵۰



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

تاریخ انتشار:
۱۴۰۱/۹/۳۰

عنوان گزارش:

بررسی طرح اصلاح نظام پرداخت یارانه نان
از سوی دولت سیزدهم در سال ۱۴۰۱

نام دفتر:

مطالعات زیربنایی

تهیه و تدوین کنندگان:

سجاد روستایی تله جردی

مدیر مطالعه:

حجت ورمزیاری

ناظر علمی:

علیرضا رهایی

اظهار نظر کنندگان:

سید مهدی بنی‌طبا

ایمان شعبان‌زاده

ویراستار ادبی:

طاهره سیدمحمد

صفحه آرا

آذر مهمان‌نواز

واژه‌های کلیدی:

۱. نظام پرداخت یارانه

۲. نان

۳. قاچاق خارج از شبکه



فهرست مطالب

۶

چکیده

۷

خلاصه مدیریتی

۱۰

مقدمه

۱۱

نظام پرداخت یارانه زنجیره آرد و نان

۱۳

آسیب‌شناسی طرح اصلاح نظام پرداخت
یارانه زنجیره آرد و نان

۱۴

۱. مشکلات کنونی طرح اصلاح یارانه نان

۲۰

۲. آسیب‌شناسی برخی تخلفات نانوائی‌ها در
سطح کشور

۲۲

۳. ملاحظات اجرایی طرح اصلاح نظام
پرداخت یارانه نان

۲۶

نتیجه‌گیری

۲۸

منابع و مآخذ

فهرست جدول و نمودارها

۲۲

جدول ۱. مقایسه قیمت آرد یارانه‌ای و آرد با
نرخ آزاد

۱۲

نمودار ۱. روند پرداخت یارانه توسط دولت
برای هر کیلو آرد نان سنتی به قیمت ثابت
($100=1395$)

۲۴

نمودار ۲. سرانه مصرف نان در دهک‌های
مختلف درآمدی (گرم در ماه)

۲۵

نمودار ۳. سهم هزینه نان به تفکیک
دهک‌های درآمدی: الف) سهم هزینه نان در
هزینه خوراک (در صد)
ب) سهم هزینه نان در هزینه کل (در صد)



بررسی طرح اصلاح نظام پرداخت یارانه نان از سوی دولت سیزدهم در سال ۱۴۰۱

[چکیده]

تأمین غذا یکی از اساسی‌ترین اهداف روزمره انسان‌ها برای ادامه حیات خود به‌شمار می‌رود. در این میان نان با اشکال گوناگون، بخش اصلی غذای روزانه مردم را تشکیل می‌دهد. به‌گونه‌ای که انسان‌ها حجم زیادی از کالری بدن را با خوردن نان تأمین می‌کنند و لذا قیمت این محصول برای بیشتر افراد مورد اهمیت است. بر همین مبنا دولت‌ها سعی داشته‌اند که قیمت این محصول را کنترل کرده و یارانه به آن اختصاص دهند. اما شیوه پرداخت یارانه موجب حجم گسترده تخلف در زنجیره آرد و نان از جمله قاچاق آرد به خارج از شبکه، مصرف نان به‌عنوان خوراک غیرانسانی، کاهش انگیزه برای افزایش کیفیت نان توسط واحدهای نانوایان می‌شد. بر همین اساس دولت سیزدهم جهت اصلاح نظام پرداخت یارانه نان شیوه جدیدی را در دستور کار قرار داد به این شکل که یارانه نان که قبلاً به‌گندم تعلق می‌گرفت، مستقیماً به نانوایان پرداخت شود. گزارش حاضر با آسیب‌شناسی طرح مذکور، ضمن بیان نقاط ضعف و آسیب‌های احتمالی به ملاحظات اجرایی آن و نیز ارائه پیشنهادهای کارشناسی می‌پردازد. شیوه نامناسب تأمین آرد نانوایی‌ها، ضعف در اقتناع افکار عمومی، نادیده گرفتن اصلاح الگوی مصرف نان از جمله چالش‌های موجود طی اجرای طرح اصلاح نظام پرداخت یارانه نان است که به‌نظر می‌رسد دولت محترم با انتخاب شیوه صحیح توزیع آرد به نانوایان دولتی، اقتناع‌سازی تمام حلقه‌های زنجیره آرد و نان، حمایت از تولیدکنندگان آرد و نان کامل به‌منظور افزایش سلامت عمومی جامعه می‌تواند آسیب‌های احتمالی اجرای طرح اصلاح نظام پرداخت یارانه نان را کاهش دهد.

[خلاصه مدیریتی]

پرداخت یارانه در حوزه‌های مختلف از ابتدای استقرار نظام جمهوری اسلامی ایران تاکنون یکی از مصادیق حمایت از معیشت مردم به‌ویژه قشر کم‌درآمد جامعه به‌شمار می‌رود. در این میان تأمین غذا از اساسی‌ترین نیازهای جامعه تلقی می‌شود که همواره مورد توجه حاکمیت قرار گرفته است. از آنجایی که الگوی مصرف ایرانیان به نان گره خورده و وابستگی زیادی را به نان می‌توان در سبک غذایی آنها مشاهده کرد، بر همین مبنا دولت‌های مختلف سعی کرده‌اند با پرداخت یارانه به این بخش، نان ارزان‌قیمت را برای عموم مصرف‌کنندگان فراهم نمایند. اما با افزایش قیمت گندم و به تبع آن شدت یافتن اختلاف قیمت آرد یارانه‌ای با نرخ آرد آزاد، زمینه برای خارج شدن آرد از زنجیره تولید نان فراهم شد. به این ترتیب عده زیادی از نانوایان به جای پخت نان، نسبت به فروش قسمتی از آرد به قیمت آزاد تشویق شدند. این مسئله هدف‌گیری پرداخت یارانه را با اختلال مواجه کرد و بر همین مبنا دولت محترم سیزدهم و به‌طور مشخص وزارت امور اقتصاد و دارایی در اردیبهشت‌ماه ۱۴۰۱ نسبت به اصلاح شیوه پرداخت یارانه زنجیره آرد و نان مبادرت ورزید. گزارش حاضر در صدد آسیب‌شناسی طرح فعلی اصلاح نظام پرداخت یارانه نان و نیز ارائه راهکارهای پیشنهادی است.

اجرای طرح کنونی دولت مبنی بر اصلاح شیوه پرداخت یارانه نان محاسنی را به‌همراه خواهد داشت. قبل از اجرای طرح مذکور، دولت رویکرد خود را جهت اصلاح شیوه پرداخت یارانه نان این‌گونه بیان کرده بود که قرار است پرداخت یارانه از ابتدای زنجیره به انتهای زنجیره تولید نان منتقل شود. یعنی نانوایان آرد را با قیمت آزاد خریداری کنند، اما نان را با همان قیمت قبل بفرروشند، سپس دولت مابه‌التفاوت قیمت را به حساب نانوایان واریز نماید. چنین شرایطی همچنان اجرایی نشده، اما در صورت تحقق آن شاهد کاهش انگیزه جهت توزیع خارج از شبکه، از بین رفتن فساد و بهره‌مندی عموم مردم از یارانه، جلوگیری از مصرف نان به‌عنوان خوراک غیر انسانی و کاهش میزان ضایعات نان خواهیم بود. با این حال علی‌رغم وجود محاسن اشاره شده، طرح مذکور واجد ایراداتی است که در ادامه گزارش ضمن بیان آن بر بررسی ملاحظات اجرایی طرح نظام پرداخت یارانه نان نیز تمرکز شد که عناوین ذیل حاکی از آن است:

دولت در اجرای تغییر در شیوه پرداخت یارانه نان برنامه شفاف و مشخصی را اعلام نکرده است. همان‌طور که ذکر شد پرداخت یارانه در نان‌های سنتی با گذشت چندین ماه از اجرای طرح، اما همچون گذشته انجام می‌شود و اصلاحات اعلام شده محقق نشده است. همچنین ایرادات دیگری نیز بر روند اجرای



طرح وارد است، نظیر عدم چاره‌اندیشی صحیح در رابطه با شیوه تأمین آرد نانوائی‌ها، عدم اقناع مناسب افکار عمومی، عدم توجه به تولیدکنندگان نان کامل (مشمول بر سبوس کافی و جنین گندم)، عدم تعیین تکلیف خریدهای اینترنتی، عدم تجهیز تمامی نانوائی‌های سنتی به دستگاه کارت‌خوان هوشمند، چابک نبودن شرکت تأمین‌کننده دستگاه کارت‌خوان هوشمند، عدم تعیین تکلیف اتباع خارجی، وجود تخلفات گسترده در واحدهای نانوائی.

در رابطه با تخلفات واحدهای نانوائی کم‌فروشی، فروش اجباری نان ویژه، ثبت غیرواقعی فروش نان به منظور عرضه خارج از شبکه آرد یارانه‌ای، عدم پخت سهمیه آرد روزانه به طور کامل و گران‌فروشی از شایع‌ترین شیوه‌های نانوائیان در ارتکاب تخلف است، اما صرفاً ذکر تخلفات واحدهای نانوائی و عدم پرداختن به چرایی و ریشه تخلفات گسترده از سوی آنها ضمن فقدان نگاه همه‌جانبه به عمق مسئله می‌تواند سیاستگذاران را در تصمیم‌گیری دچار خطا نماید. ریشه حجم گسترده تخلفات واحدهای نانوائی به دو مقوله **عدم سودآوری پخت نان برای نانوائیان با توجه به افزایش هزینه‌های تولید و نیز اختلاف فاحش قیمت آرد یارانه‌ای نسبت به آرد با نرخ آزاد** برمی‌گردد. در حال حاضر عده قابل توجهی از نانوائیان نسبت به درآمد حاصل از پخت نان گله‌مند هستند، چراکه معتقدند با افزایش هزینه‌های تولید مانند هزینه‌های کارگری، بیمه، انرژی و سوخت، خمیرمایه، اجاره‌بها و سایر هزینه‌های خانوار، اما نرخ نان متناسب با آن افزایش نیافته و همین مسئله منجر به کاهش سود حاصل از پخت نان شده است. از سوی دیگر همان‌طور که در بالاتر به آن اشاره شد دو نرخ بودن قیمت آرد، انگیره نانوائیان را برای قاچاق آرد به خارج از شبکه مضاعف کرده است. بنابراین با مرتفع نمودن دو مسئله مذکور می‌توان تا حد زیادی تخلفات را کاهش داد.

با وجود ایراداتی که بیان شد به نظر می‌رسد در روند اجرای طرح مذکور متولیان امر می‌بایست موارد زیر را تحت عنوان ملاحظات اجرایی مدنظر قرار دهند تا از پیامدهای منفی احتمالی جلوگیری شود:

■ ضرورت تأمین نقدینگی نانوائیان و کارخانجات آرد جهت تأمین مواد اولیه

■ ضرورت توجه به تفاوت مصرف نان در دهک‌های مختلف درآمدی

■ ضرورت توجه به الزامات سودآوری واحدهای نانوائی با توجه به افزایش هزینه‌های تولید

■ ضرورت چاره‌اندیشی برای خانواده‌هایی که خودشان نان پخت می‌کنند.

■ ضرورت برنامه‌ریزی برای افزایش سطح مهارت

■ ضرورت تقویت نظارت در زنجیره آرد و نان

همان‌گونه که بیان شد اصلاح نظام پرداخت یارانه نان می‌تواند نتایج مثبتی به همراه داشته باشد، ولی طرح حاضر کاستی‌ها و نقاط ضعفی نیز دارد که رفع آنها از یک سو دولت محترم را به هدف خود در زمینه

مردمی سازی و عادلانه نمودن پرداخت یارانه ها نزدیک تر و از سوی دیگر سایر چالش های زنجیره آرد و نان را نیز برطرف خواهد کرد. لذا در همین راستا برخی از راهکارهای اصلاحی به شرح زیر پیشنهاد می شود:

■ از بین بردن بستر تخلف در گام دوم اجرای طرح مذکور با تک نرخی نمودن قیمت آرد برای تمامی

نانوایی ها

■ اقناع افکار عمومی و شفاف سازی نقاط مبهم طرح پیش رو

■ حمایت واحدهای تولیدی نان سنتی جهت تأمین نقدینگی مورد نیاز برای اولین مرحله خرید آرد پس

از آزادسازی قیمت آرد برای نانوایان دولتی

■ داشتن رویکرد حمایتی در قبال واحدهای تولیدی آرد و نان کامل (مشمول بر سبوس کافی و جنین

گندم)

■ فراهم کردن زمینه بهره مندی مصرف کنندگان از یارانه نان در شیوه های متنوع خرید از جمله خریدهای

اینترنتی

■ ارائه بسته تحولی جهت اصلاح فرایند نظارت بر کیفیت و قیمت نان

■ فراهم کردن زمینه افزایش سطح مهارت تولیدکنندگان نان و آرد

■ اصلاح مدیریت جزیره ای و ایجاد نظام یکپارچه مدیریت زنجیره آرد و نان

■ تعیین تکلیف هر چه سریع تر شیوه خرید نان اتباع خارجی

■ چابک سازی شرکت تأمین کننده دستگاه کارت خوان هوشمند



مقدمه

تأمین و حفظ امنیت جامعه از دیرباز تاکنون از جمله مهم‌ترین اولویت دولت‌ها بوده است. یکی از مصادیق امنیت در جامعه، تأمین غذا و توزیع عادلانه آن در بین مردم به‌شمار می‌آید. در تعریف امنیت غذایی، علاوه بر تأمین غذای طیب و سالم و مغذی، مؤلفه‌های کافی بودن، مقرون به‌صرفه و در دسترس بودن نیز مدنظر است. بر همین مبنا در ایران نیز دولت‌های مختلف جهت تأمین و عرضه کالاهای اساسی، سیاست‌های حمایتی را در دستور کار خود قرار داده‌اند. دولت‌های مختلف در پی آن بوده‌اند تا محصولات غذایی، با قیمت مناسب در دسترس عموم مردم قرار گیرد. در بین کالاهای اساسی، نان راهبردی‌ترین محصول غذایی به‌شمار می‌رود. نان علاوه بر اینکه در ایران قوت غالب اکثر مردم محسوب می‌شود، در بین محروم‌ترین اقشار جامعه نیز نقش اساسی دارد. طبق اعلام انستیتو تحقیقات تغذیه‌ای و صنایع غذایی کشور، حدود ۳۸ درصد انرژی، ۵۳ درصد پروتئین، ۳۹ درصد آهن، ۱۶ درصد کلسیم و ۱۲/۵ درصد ریوفلاوین مورد نیاز روزانه هر فرد ایرانی از طریق نان تأمین می‌شود. لذا از ابتدای استقرار نظام جمهوری اسلامی ایران، حمایت از قدرت خرید مردم به‌صورت پرداخت یارانه مستقیم و غیرمستقیم مورد توجه سیاستگذاران قرار گرفت که این روند تاکنون نیز ادامه دارد. اجرای این نوع سیاست حمایتی از سوی حاکمیت مستلزم تأمین منابع مالی گسترده‌ای است. به‌عنوان مثال برای اجرای این سیاست، در قانون بودجه ۱۴۰۱ اعتباری در حدود ۷۱ هزار میلیارد تومان مجموعاً برای تأمین گندم و یارانه نان در نظر گرفته شده است. بر همین اساس نظام پرداخت این نوع یارانه از سوی دولت باید به‌گونه‌ای تنظیم شود که از یک طرف تمام مصرف‌کنندگان نهایی به‌طور عادلانه از آن منتفع شوند و از طرف دیگر میزان هدررفت آن به حداقل ممکن برسد. بر همین مبنا دولت سیزدهم با توجه به چالش‌های موجود در مسیر توزیع یارانه نان، در اردیبهشت‌ماه ۱۴۰۱ اصلاح نظام پرداخت یارانه در زنجیره آرد و نان را در دستور کار خود قرار داد. به همین علت در ادامه گزارش پس از احصای برخی از چالش‌های مهم شیوه سابق پرداخت یارانه نان، جزئیات برنامه دولت سیزدهم و کاستی‌های مربوطه مورد بحث و بررسی قرار گرفته است.



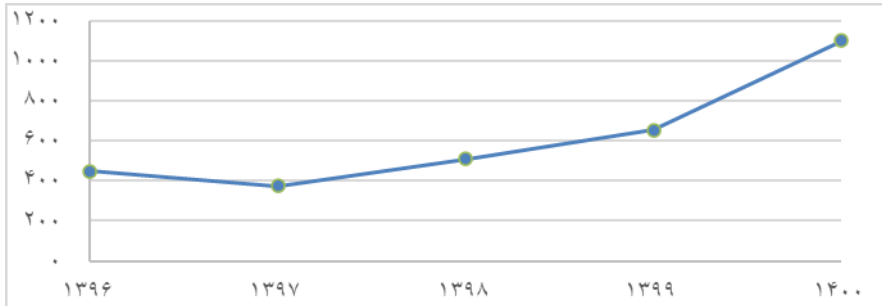
[نظام پرداخت یارانه زنجیره آرد و نان]

نظام پرداخت یارانه در زنجیره آرد و نان تا قبل از تصمیم دولت سیزدهم به این شکل بوده که دولت، آرد تولید شده از گندم را با پرداخت یارانه و با نرخ پایین تر از قیمت آزاد در بین تولیدکنندگان نان و سایر فراوری کنندگان گندم عرضه می نمود. به نحوی که نانوایان و صنایع غذایی می توانستند آرد گندم را به سه نرخ متفاوت خریداری کنند. دولت آرد را به نانوایان دولتی از قرار هر کیلو ۸۱۵ تومان، به نانوایان آزادپز (یارانه‌ای نوع دو) از قرار هر کیلو ۱۲۴۰ تومان و به صنایع غذایی از قرار هر کیلو ۲۷۰۰ تومان عرضه می نمود. شورای قیمتگذاری و اتخاذ سیاست‌های حمایتی محصولات اساسی کشاورزی، در سال ۱۴۰۱ قیمت خرید تضمینی هر کیلو گندم را ۱۱ هزار و ۵۰۰ تومان تعیین کرد. لذا دولت سیزدهم در صورت تداوم عرضه آرد یارانه‌ای در سال ۱۴۰۱، می باید آرد را حدود یک نوزدهم ارزان تر از آرد با نرخ آزاد بین نانوایی‌ها توزیع و مابه‌التفاوت آن را به‌عنوان یارانه پرداخت می کرد.

این میزان تفاوت قیمت آرد دولتی با آرد آزاد، انگیزه را برای ایجاد فساد افزایش می داد. کم‌اینکه شواهد نیز حاکی از آن است که یارانه تخصیص یافته برای آرد و نان در برخی اوقات توسط دلالان و سودجویان از مسیر اصلی خود منحرف شده است. چنانچه در سال ۱۴۰۱ به آرد نانوایی‌های سنتی همچنان یارانه تعلق گیرد هر کیسه آرد ۴۰ کیلویی دولتی حدود ۳۳ هزار تومان قیمت خواهد داشت که حدود ۲۰ برابر ارزان تر از آرد با نرخ آزاد است. این تفاوت قیمت، انگیزه را برای توزیع خارج از شبکه افزایش می دهد. فروش آرد برای یک نانوایان در این شرایط می تواند درآمد بیشتری نسبت به پخت نان داشته باشد. همان‌طور که نمودار ۱ نشان می دهد روند پرداخت یارانه آرد برای تولید نان سنتی از پنج سال گذشته تاکنون سیر صعودی داشته است. علت آن است که در این بازه زمانی دولت برای حمایت از کشاورز، قیمت خرید تضمینی گندم را افزایش داده و در مقابل برای حمایت از مصرف کننده قیمت نان را با افزایش پرداخت یارانه تا حد امکان پایین نگه داشته است.



نمودار ۱. روند پرداخت یارانه توسط دولت برای هر کیلو آرد نان سنتی به قیمت ثابت (۱۰۰=۱۳۹۵) (تومان)



نظام پرداخت یارانه نان، علاوه بر موارد فوق، ضعف‌های دیگری نیز دارد که عدم اصلاح آن منجر به هدررفت هزینه‌های دولت می‌شود. به‌عنوان مثال طبق گفته مدیرکل نظارت شرکت بازرگانی دولتی حدود ۱/۳۱ میلیون تُن آرد یارانه‌ای به بخش صنعت اختصاص داده شده است.^۱ این در حالی است که بخشی از محصولات تولیدشده از گندم یارانه‌ای توسط صنعت مانند ماکارونی، به سایر کشورها صادر می‌شود. همچنین قبل از آزادسازی قیمت آرد، اخباری دال بر قاچاق بخشی از آرد ایران به برخی کشورهای همسایه منتشر شده بود. هر چند حجم آرد قاچاق شده به‌طور دقیق مشخص نشد؛ ولی در هر صورت، اشتیاق به قاچاق و خروج آرد از مرز، ناشی از تفاوت قیمت دولتی این محصول با قیمت جهانی آن بوده است.

علاوه بر هدررفت یارانه اختصاص یافته به زنجیره آرد و نان، باید به مسئله تأمین گندم نیز توجه ویژه‌ای شود. با توجه به اینکه بخش عمده‌ای از گندم مورد نیاز کشور از طریق واردات تأمین می‌شود، لذا افزایش قیمت‌ها یا هر نوع اختلال در واردات گندم می‌تواند تهدیدی برای امنیت غذایی کشور محسوب گردد. به‌عنوان مثال درگیری و تنش‌های اخیر بین بزرگ‌ترین تأمین‌کنندگان گندم کشور یعنی روسیه و اوکراین توانست به افزایش قیمت گندم در جهان منجر شود. این مسئله حاکی از آن است که وابستگی در حوزه کالاهای اساسی از جمله گندم می‌تواند تبعات جبران‌ناپذیری را برای کشور در پی داشته باشد.

۱. خبرگزاری تسنیم، ۱۴۰۱/۰۲/۱۴ لینک خبر: <https://tn.ai/2705418>

بنابر این متولیان غذا در کشور با استفاده از چنین درس آموزی از این نوع بحران‌ها می‌بایست همواره به دنبال کاهش آسیب‌های احتمالی در حوزه تأمین گندم و به‌طور کلی امنیت غذایی باشند. از طرف دیگر بحران خشکسالی در جهان سبب شده که میزان تقاضا برای این محصول بیش از عرضه باشد. این روند، باعث شد دولت سیزدهم به‌منظور رفع مشکلات نظام پرداخت یارانه نان که به برخی از چالش‌های آن اشاره شد، طرح اصلاح پرداخت یارانه نان و کالاهای اساسی را در دستور کار خود قرار دهد که در ادامه به بررسی آن پرداخته شده است.

[آسیب‌شناسی طرح اصلاح نظام پرداخت یارانه زنجیره آرد و نان]

در جزء «۱» بند «ص» تبصره «۱» قانون بودجه سال ۱۴۰۱، قانونگذار اجازه حذف ارز ترجیحی را به‌منظور واردات کالاهای اساسی بدین صورت داده است: «به دولت اجازه داده می‌شود در سال ۱۴۰۱ تا معادل سقف ردیف (۱۸) جدول مصارف تبصره «۱۴» این قانون را از طریق تأمین منابع مابه‌التفاوت ارز ترجیحی برای واردات کالاهای اساسی، دارو و تجهیزات مصرفی پزشکی اختصاص دهد». همچنین در ادامه، شرط این کار را این‌گونه بیان کرده است: «چنانچه دولت قصد دارد کالایی را از سبد ارز ترجیحی حذف نماید باید قبلاً ترتیبات قانونی جبران زیان رفاه مصرف‌کننده برای کالاهای اساسی را از طریق کالابریگ الکترونیکی و در امور پزشکی از طریق بیمه‌ها و به طریق جایگزین مطمئن به انجام رسانده باشد، به‌طوری که افراد بتوانند این کالاهای خدمات را به نرخ پایان شهریور ۱۴۰۰ در سقف سهمیه تعیین شده تهیه کنند». بر مبنای همین مجوز، دولت سیزدهم طرح اصلاح نظام پرداخت یارانه نان و کالاهای اساسی را در دستور کار خود قرار داد و اهداف و سیاست‌های خود را مردمی‌سازی، هوشمندسازی و عادلانه کردن پرداخت‌های یارانه‌ای اعلام کرد.

در حال حاضر پس از حذف ارز ترجیحی و اجرای طرح اصلاح نظام پرداخت یارانه نان، با وجود اینکه دولت اعلام کرده بود که قیمت آرد برای صنعت و تمامی صنوف آزاد خواهد شد، اما هنوز این تصمیم به مرحله اقدام نرسیده و همچنان ناوهای دولتی مانند سابق آرد را بر اساس سهمیه و به‌صورت یارانه‌ای دریافت می‌کنند. شیوه پیشنهادی دولت در ابتدا به این شکل اعلام شد که قیمت آرد برای ناوایان دولتی نیز آزاد شود و یارانه نان به انتهای زنجیره منتقل شود. به این شکل که به‌منظور حمایت از مصرف‌کننده، مابه‌التفاوت قیمت نان سنتی آزاد و دولتی از طریق دستگاه‌های کارت‌خوان هوشمند مستقیماً به حساب ناوایان واریز شود. بر این اساس مقرر بود که مشتریان نان را با قیمت یارانه‌ای دریافت کنند، اما ناوایان نان را با قیمت آزاد بفروشند و مابقی پول خود را از دولت دریافت کنند. بنابر اظهارات مسئولان دولتی^۱، در شیوه جدید پرداخت یارانه نان،



در سال جاری هیچ تغییری در قیمت نان سنتی برای مصرف کنندگان ایجاد نخواهد شد. این فرایند برای نانوایان سنتی خواهد بود و سایر نان‌های حجیم، نیمه حجیم و صنعتی با نرخ آزاد عرضه خواهد شد. طرح اصلاح یارانه نان توسط دولت به صورت آزمایشی در نانوایی‌های استان زنجان به اجرا درآمد و در ادامه به نانوایی‌های سراسر کشور نیز تسری یافت. برای اصلاح شیوه پرداخت یارانه نان محاسنی از جمله جلوگیری از هدررفت منابع دولت به واسطه کاهش انگیزه جهت توزیع خارج از شبکه و قاچاق آرد گندم به خارج از کشور، از بین رفتن فساد و بهره‌مندی عموم مردم از یارانه، جلوگیری از مصرف نان به عنوان خوراک غیرانسانی، کاهش میزان ضایعات نان و ایجاد رقابت در بین نانوایان و کارخانجات آرد و در نتیجه افزایش کیفیت نان و بهبود ارائه خدمات به مشتری، بررسی و رصد دقیق‌تر مشکلات از طریق دسترسی به داده دستگاه‌های کارت‌خوان هوشمند، ذکر شده است. با وجود این محاسن، طرحی که دولت محترم آن را آغاز کرده واجد ایراداتی است که در ادامه به برخی از مهم‌ترین چالش‌ها، الزامات و ملاحظات اجرایی آن اشاره خواهد شد.

۱. مشکلات کنونی طرح اصلاح یارانه نان

۱-۱. عدم چاره‌اندیشی صحیح در رابطه با شیوه تأمین آرد نانوایی‌ها

دولت محترم در آغاز طرح به صورت استان به استان اقدام به تجهیز نمودن نانوایی‌های سراسر کشور به دستگاه‌های کارت‌خوان هوشمند نمود. از آن پس نانوایان موظف شدند که صرفاً از طریق همین دستگاه‌ها اقدام به فروش نان نمایند. در این طرح گفته شده است که نانوایان دولتی همچنان آرد را براساس سهمیه سابق و به صورت یارانه‌ای دریافت می‌نمایند و مشتریان نیز همچون گذشته نان را خریداری می‌کنند. مسئله حائز اهمیت اینکه تا این لحظه هنوز تأمین آرد برای نانوایان دولتی همچون سابق است و شیوه جدیدی برای توزیع آرد به نانوایی‌ها اجرایی نشده است. به این شکل که نانوایی‌های دولتی همچنان آرد را براساس سهمیه و به صورت یارانه‌ای دریافت می‌کنند. پس از اجرای فاز اول اصلاح نظام پرداخت یارانه نان، دولت در صدد است که فاز دوم این طرح را اجرایی کند. به این ترتیب که همانند فاز اول هیچ‌گونه تغییری در قیمت نان سنتی به وجود نخواهد آمد، اما عملکرد نانوایی‌ها به نسبت گذشته شفاف‌تر خواهد شد. براساس گفته مشاور وزیر امور اقتصاد و دارایی «یکی از چالش‌هایی که تقریباً هیچ راه‌حلی برای آن وجود نداشت، تأثیر سهمیه آرد نانوایی‌ها بر معاملات مجوز نانوایی است. در ساختار کنونی، سهمیه آرد

۱. مصاحبه خبرگزاری فارس با آقای محمد قربانی معاون امور اقتصادی وزارت جهاد کشاورزی. ۱۴۰۱/۰۲/۱۸. لینک خبر:

<http://fna.ir/ou2w5>

نانوایی به مجوز نانوائی گره خورده است و به اعتبار همین وابستگی است که این مجوزها در تهران تا پنج میلیارد تومان و در شهرهای دیگر تا دو میلیارد تومان هم معامله می‌شوند.»

همچنین محمد جلال، مشاور وزیر اقتصاد و امور دارایی اذعان کرده است: «این وضعیت به نوبه خود بر قیمت اجاره هم تأثیر داشت و باعث می‌شد تا اگر کسی قصد داشته باشد در تهران برای شغل نانوائی، مغازه‌ای اجاره نماید باید چیزی حدود ماهیانه ۱۵ میلیون تومان تا ۶۰ میلیون تومان اجاره بپردازد. بنابراین در فاز دوم طرح هوشمندسازی مدیریت یارانه آرد و نان دولت به سمتی پیش خواهد رفت که سهمیه آرد نانوائی شناور شود و براساس میزان پختی که بعد از خرید قبلی داشته است، تعیین شود. با این کار نانوائیان می‌توانند متناسب با فروشی که داشته‌اند سهمیه نان خود را افزایش دهند.»^۱ علی‌رغم گام مثبت دولت جهت هوشمندسازی مدیریت سهمیه آرد براساس داده‌های به‌دست آمده از طریق کارت‌خوان‌های هوشمند، اما این شیوه از تخصیص آرد به نانوائی‌ها با برنامه‌های اعلامی از سوی دولت، در قیل از پیاده‌سازی طرح اصلاح نظام پرداخت یارانه نان متفاوت است. در ابتدا قرار بر این بود که قیمت آرد برای مصرف کنندگان آرد از جمله تمامی نانوائی‌ها و صنف و صنعت کاملاً آزاد و تک‌نرخ شود و در نانوائی‌های دولتی مابه‌التفاوت قیمت آرد آزاد و دولتی از طریق کارت‌خوان‌های هوشمند در همان روز به حساب نانوائیان واریز شود. این در حالی است که اکنون وزارت اقتصاد و دارایی اعلام کرده که در فاز دوم این طرح، سهمیه آرد هر نانوائی براساس میزان فروش آنها تعیین می‌شود. علاوه بر این مدیریت داده‌محور سهمیه آرد نانوائی‌ها واجد چند ایراد است. اول اینکه ممکن است با تغییر مدیران اجرایی، این روش نیز دستخوش تغییرات یا متوقف شود و عدم اجرای آن به معنای گسترش قاچاق و عرضه خارج از شبکه است. دوم اینکه دستکاری داده‌های دستگاه‌های کارت‌خوان هوشمند نیز امکان‌پذیر است. مثلاً این امکان وجود دارد که برخی از نانوائیان برای اینکه نشان دهند در طول روز فروش زیادی داشته‌اند با چندین کارت بانکی اقدام به کارت کشیدن در دستگاه‌های کارت‌خوان‌ها مستقر در نانوائی‌ها نمایند و بر این اساس سهمیه آرد بیشتری نیز دریافت نمایند. بنابراین به نظر می‌رسد آزادسازی کامل قیمت آرد برای تمامی نانوائی‌ها و پرداخت مابه‌التفاوت قیمت آن به نانوائی‌های دولتی در صورت رعایت الزامات مربوطه، شیوه منطقی‌تری خواهد بود.

۱-۲. عدم اقتناع مناسب افکار عمومی از جمله مصرف کنندگان، اتحادیه‌ها و صنف‌های مرتبط به نان

در چند سال اخیر، برخی از تصمیماتی که در حوزه اقتصاد و معیشت مردم گرفته شده، بدون چالش و بی‌حاشیه نبوده است. یکی از مهم‌ترین مشکلات این تصمیمات، نادیده گرفتن ملاحظات

۱. محمد جلال، مشاور وزیر اقتصاد و امور دارایی، تابناک به نقل از تجارت‌نیوز، تاریخ انتشار ۱۴۰۱/۰۵/۱۸. کد خبر: ۱۱۳۴۱۴۵



وضع فعلی و توقعات و انتظارات مردمی است. به عبارت دیگر، بُعد اجتماعی تصمیمات و تأثیرات آن بر سرمایه اجتماعی، از موضوعاتی است که در چنین سیاستگذاری‌هایی مورد توجه کامل قرار نگرفته است. همراهی مردم یکی از راهبردهایی است که می‌تواند دولت را در پیشبرد هر چه سریع‌تر اهداف خود کمک کند و موانع پیش روی اجرای این طرح مهم اقتصادی را کاهش دهد. بر همین مبنا کم‌توجهی به اقناع مناسب افکار عمومی می‌تواند منجر به کاهش سرمایه اجتماعی شود. عدم اطلاع‌رسانی دقیق و شفاف‌سازی جزئیات این طرح برای مردم و حتی اتحادیه‌های تولیدکننده آرد و نان، از جمله اساسی‌ترین ضعف‌های این طرح اقتصادی به‌شمار می‌آید. پس از گفتگو با چندین حلقه مرتبط با زنجیره آرد و نان مانند کارخانجات آرد، اتحادیه نانوایان سنتی و واحدهای نانوایی مشخص شد که برنامه‌ریزی در این خصوص به صورت شفاف و حتی مکتوب به دست تمامی اجزای این زنجیره نرسیده است. مثلاً نانوایان سهمیه آرد نانوائی او دستخوش چه تغییراتی خواهد شد.

۳-۱. عدم توجه به تولیدکنندگان نان کامل (مشمول بر سبوس کافی و جنین گندم)^۱

همان‌گونه که اشاره شد یکی از مؤلفه‌های اصلی امنیت غذایی، دسترسی مردم به غذای سالم و طیب است. به این معنا که، زمانی آحاد جامعه از امنیت غذایی برخوردار خواهند شد، که به غذای کافی و به خصوص سالم دسترسی داشته باشند. سبب غذایی ایرانیان با نان گره خورده است و در وعده‌های غذایی، نان نقش پررنگ‌تری ایفا می‌کند، بنابراین چنین شرایطی ایجاب می‌کند که سیاست‌ها به سمت اصلاح الگوی مصرف و تمرکز بر نان کامل سوق پیدا کند. نان‌های موجود در بازار از آردی تهیه و تولید می‌شود که جنین و مقدار زیادی از سبوس گندم آن جداسازی شده و به همین علت آرد سفید نامیده می‌شود. در مقابل آردهای حاوی سبوس و جنین گندم به آرد کامل معروف هستند. یافته‌های علمی در این خصوص نشان داده‌اند که مصرف نان‌های تهیه شده از آرد کامل با درصد استخراج بالا برای سلامت انسان مفیدتر است، زیرا این آردها حاوی مقادیر بیشتری فیبر، ویتامین و املاح معدنی نسبت به آردهای سفید هستند.^۲ همچنین مسئولان وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی در دوره‌هایی در خصوص خطرات نان موجود برای سلامت مصرف‌کنندگان و ضرورت حرکت به سمت آرد کامل موضعی را اتخاذ نموده‌اند.^۳

۱. توجه به این نکته ضروری است که آرد سبوس‌دار باید فرایند تخمیر را به شکل کامل طی نماید تا اسید فیتیک آن مشکل تغذیه‌ای برای مصرف‌کنندگان ایجاد نکند.

۲. محمدحجتی و همکاران، ۱۳۹۳.

۳. دکتر جلال‌الدین میرزای رزاز رئیس انستیتو تحقیقات تغذیه‌ای و صنایع غذایی کشور در سال ۱۳۹۸، ۱۲ آبان‌ماه ۱۳۹۸، خبرگزاری تسنیم لینک کوتاه:

<https://tn.ai2132387/>

بر همین اساس باید تمهیداتی اندیشیده شود تا مصرف نان کامل از سوی مصرف کنندگان بیش از پیش مورد توجه قرار گیرد. لذا به نظر می‌رسد حمایت هوشمندانه دولت از تولیدکنندگان آرد کامل و همچنین واحدهای تولیدی که چنین نان‌هایی را پخت می‌کنند، می‌تواند تحقق این هدف را تسریع نماید. از سوی دیگر به موازات حمایت‌های مادی از این بخش، حمایت‌های رسانه‌ای نیز توصیه می‌شود. در این راستا صداوسیما ملی با ترویج سبک غذایی سالم می‌تواند نقش اساسی در اصلاح الگوی مصرف بعضاً خطرپذیر ایرانیان داشته باشد. با وجود این در طرح اصلاح نظام پرداخت یارانه نان، مسئله اصلاح الگوی مصرف نادیده گرفته شده و این در حالی است که حمایت از زنجیره تولید نان کامل منتج به افزایش سودآوری این بخش شده و طبیعتاً ایجاد جذابیت برای سرمایه‌گذاران بخش خصوصی را نیز در پی خواهد داشت.

۴-۱. عدم تعیین تکلیف خریدهای اینترنتی

برخی از خانوارها خریدهای روزانه خود را به صورت اینترنتی انجام می‌دهند. این افراد تمایل دارند به جای ایستادن در صف‌های نانواپی در خانه خود و از طریق بسترهای فروش اینترنتی، خرید نان را انجام دهند. دولت محترم هنوز سازوکاری را برای خریدهای آنلاین و اینترنتی اعلام نکرده است.

۵-۱. عدم تجهیز تمامی نانواپی‌های سنتی به دستگاه کارت‌خوان هوشمند

دولت محترم جهت تشویق و حمایت از نانواپانی که به این دستگاه‌ها مجهز شده‌اند، روزانه ۱۵ درصد از فروش همان روز را به حساب نانواپان واریز می‌نماید. با گذشت چند ماه از اجرای طرح اصلاح یارانه نان، اما همچنان تعدادی از نانواپی‌ها به دستگاه کارت‌خوان هوشمند تجهیز نشده‌اند و به شکل سابق به فعالیت خود ادامه می‌دهند. در چنین شرایطی از یک سو آمارهای استخراج شده از محل کارت‌خوان‌های هوشمند ناقص بوده و از طرف دیگر اجرای طرح به‌طور کامل عملیاتی نخواهد شد. همان‌طور که پیش‌تر اشاره شد وزارت اقتصاد و دارایی مقرر داشته که در فاز دوم، سهمیه هر نانواپی براساس داده‌های به‌دست آمده از میزان فروش هر نانواپی به‌وسیله همین دستگاه‌های هوشمند شود. بنابراین با توجه به اینکه برخی از نانواپی‌ها همچنان به این دستگاه‌های هوشمند مجهز نشده‌اند، معضل جدی را برای اجرای فاز دوم هوشمندسازی یارانه نان به‌همراه خواهد داشت. لذا تجهیز هر چه سریع‌تر واحدهای نانواپی سنتی دولتی به دستگاه کارت‌خوان هوشمند ضروری است.



۶-۱. چابک نبودن شرکت تأمین کننده دستگاه کارت خوان هوشمند

براساس مصاحبه میدانی صورت گرفته از چندین واحد نانوبی در تهران و سایر اخبار منتشر شده، گلایه‌هایی نیز مبنی بر عدم پاسخگویی و ارائه خدمات به موقع شرکت تأمین کننده دستگاه کارت خوان هوشمند به نانویان وجود داشته است. برخی از نانوایی که با خرابی دستگاه مواجه شده بودند، اذعان داشتند که برای رفع خرابی این دستگاه‌ها مدت زمان زیادی را به صورت تلفنی و حضوری منتظر رسیدگی از سوی شرکت بوده‌اند.

۷-۱. عدم تعیین تکلیف اتباع خارجی

با وجود وعده‌های مسئولین مربوطه مبنی بر سامان دهی اتباع خارجی مقیم ایران جهت خرید نان، اما هنوز این دسته از افراد در کشور نان را با پول نقد خریداری می‌نمایند. عدم رسیدگی به این موضوع و تعیین تکلیف آن سبب شده نانویان نیز دچار سردرگمی شوند؛ به این شکل که از برخی صرفاً کارت عابر بانک می‌گیرند و از اتباع و برخی دیگر پول نقد. از طرف دیگر تداوم وضعیت کنونی اتباع سبب خواهد شد که اجرای طرح هوشمندسازی پارانه نان به صورت کامل اجرایی نشود.

۸-۱. تخلفات واحدهای نانوبی در سطح کشور

براساس بررسی‌های صورت گرفته از طریق گفتگو با مسئولین ذی ربط، مشاهدات میدانی و گزارشات مردمی مشخص شد برخی از واحدهای نانوبی در سطح کشور مرتکب تخلفاتی می‌شوند که شدت و ضعف هر کدام با یکدیگر متفاوت است.

الف) کم‌فروشی

در حال حاضر یکی از عمده تخلفات شماری از نانوبی‌ها کم‌فروشی در وزن چانه است. به عنوان مثال وزن چانه استاندارد در نان لواش ۱۶۰ گرم اعلام شده، اما برخی نانوبی‌ها برای جبران هزینه‌های خود، به سمت کوچک کردن وزن چانه نان و کم‌فروشی روی آورده‌اند که این مسئله باعث ضایع شدن حق مصرف کننده شده است. در صورتی که وزن چانه کمتر از حالت استاندارد باشد نانویان در طول روز می‌توانند تعداد بیشتری نان پخت کنند و از این طریق سود بیشتری نسبت به نانویان قانونمدار کسب کنند.

برخی از کارشناسان معتقدند که سیاست فروش نان به صورت وزنی می‌تواند اثرات مثبتی در پیشگیری تزییع احتمالی حقوق مصرف کننده داشته باشد. این شیوه نیز به عنوان یک راهکار جهت کاهش یا به صفر رساندن کم‌فروشی می‌تواند مؤثر واقع شود، اما از سوی دیگر تهدیدی برای کیفیت نان محسوب می‌شود. زمانی که برای نانویان متخلف فروش نان براساس وزن مطرح باشد، معمولاً آنها سعی می‌کنند

نان را به سنگین ترین حالت ممکن به مشتری بفروشند تا سود بیشتری کسب نمایند. در چنین حالتی نانوایان از پخته شدن نان به صورت کامل امتناع می کنند و به اصطلاح نان را برشته نمی کنند که طبیعتاً کیفیت نان کاهش پیدا خواهد کرد.

ب) فروش اجباری نان ویژه در نتیجه تضييع حقوق مصرف کنندگان

برخی از نانوایی های دولتی مشتری ها را مجبور می کنند که نان را به اشکال مختلف مانند نان کنجادی، نان زعفرانی، نان حاوی سبزیجات و انواع دیگر خریداری کنند. به عنوان مثال با اضافه کردن مقداری کنجد اعلام می کنند که نان ساده ندارند و همین نان را با قیمت بیشتر از نرخ مصوب می فروشند. به این شکل که در دستگاه کارت خوان هوشمند چهار قرص نان ثبت می کنند، اما در عمل دو قرص نان به مشتریان تحویل می دهند. یا برخی دیگر از نانوایان با اضافه کردن مقداری سبوس گندم یا جو، نان را به دو برابر قیمت می فروشند. معمولاً این شیوه فروش اجباری بیشتر در پایان ساعات کاری به علت نظارت کمتر، مشاهده می شود. فروش نان به دلخواه نانوایان، حق انتخاب را از مشتریان سلب نموده و موجب نارضایتی آنها می شود. از طرف دیگر عدم برخورد با چنین واحدهای نانوایی، حاشیه امنی را برای تداوم و گسترش این دست تخلفات فراهم می کند.

ج) ثبت غیر واقعی فروش نان به منظور عرضه خارج از شبکه آرد یارانه ای

ثبت فروش نان غیر واقعی به وسیله جابه جایی کارت خوان ها و انتقال آن به واحد صنفی دیگر و در نتیجه تولید تراکنش های جعلی، توسط برخی نانوایان، از جمله تخلفات دیگر برخی از واحدهای نانوایی به شمار می رود. به طور مثال برخی از نانوایی ها دستگاه کارت خوان هوشمند خود را در یکی از سوپرمارکت های همجوار مستقر می کنند و صاحب فروشگاه نیز تراکنش های با مبالغ اندک مانند ۱۰ یا ۱۵ هزار تومان را با این دستگاه انجام می دهد تا دستگاه های نظارتی متوجه غیر واقعی بودن تراکنش نشوند. همچنین برخی دیگر از نانوایان در خود نانوایی با چندین کارت عابریانک اقدام به خریدهای غیر واقعی می نمایند. به این روش تراکنش های جعلی ایجاد می شود و نانوایان متخلف در پوشش این نوع مستندات جعلی، به جای پخت نان، اقدام به عرضه آرد به خارج از شبکه می نمایند. بر اساس گفتگوی صورت گرفته با رئیس اداره تعزیرات حکومتی یکی از شهرستان های استان تهران به این مسئله نیز اشاره شد که در برخی از موارد، نانوایان متخلف مشعل های گاز و شیر آب را طی روز باز می گذارند تا شرایط را به طور کامل عادی و نانوایی را فعال جلوه دهند. شیوه اشاره شده، یکی از راه های عرضه خارج از شبکه آرد یارانه ای است.

د) عدم بخت سهمیه آرد روزانه به طور کامل

یکی دیگر از تخلفات موجود، بخت بخشی از سهمیه آرد روزانه و قاچاق مابقی آن به خارج از شبکه است که منجر به کاهش ساعات کاری در برخی از نانوایی ها شده است. بعضاً مشاهده شده که در سطح شهر



برخی از نانوایی‌ها قبل از اتمام ساعت کاری مغازه را تعطیل می‌کنند. نکته حائز اهمیت اینکه وجود چنین واحدهای متخلفی هر چند اندک، حاکی از آن است که داده‌سازی و ایجاد تراکنش‌های جعلی در دستگاه‌های هوشمند مستقر در نانوایی‌ها یکی از نقاط آسیب‌پذیر طرح خواهد بود. بر همین اساس نظارت مستمر و اتخاذ تدابیری جهت کاهش انگیزه نانوایان برای قاچاق خارج از شبکه آرد باید در دستور کار قرار گیرد.

هـ) گران‌فروشی

برخی از واحدهای نانوایی سنتی دستگاه را دور از دید مشتریان مستقر نموده و هر از چندگاهی از حواس پرتی مشتریان سوءاستفاده کرده و تعداد نان را بیشتر از تعداد نان مورد درخواست مشتری انتخاب و پول بیشتری را نیز اخذ می‌کنند. برای مثال طوری که مشتریان نبینند به جای پنج قرص نان سنگک، ۶ قرص نان را در دستگاه انتخاب می‌کنند، اما همان پنج نان سنگک را تحویل می‌دهند و به این شکل نان را با قیمت بیشتری می‌فروشند. این دسته از نانوایان بر اساس احتمال اینکه مشتریان به مجموع پول نان دقت نمی‌کنند از این فرصت استفاده کرده و پول بیشتری را از مشتریان دریافت می‌کنند. حال در صورتی هم که مشتریان متوجه شده و اعتراض کنند، نانوایان با بیان اینکه سهواً در انتخاب تعداد نان اشتباه کرده‌اند و عمدی در کار نبوده خود را از این کار ناپسند مبرا می‌کنند.

۲. آسیب‌شناسی برخی تخلفات نانوایی‌ها در سطح کشور [

۱-۲. باید به این مسئله توجه شود که اشاره به تخلفات برخی از این واحدهای نانوایی نباید سبب بدبینی و تعمیم آن به تمام صنف خبازان شود. نانوایان از جمله شریف‌ترین قشر جامعه بوده و وظیفه خطیر تأمین نان مردم را بر عهده دارند و کم‌کار شدن این صنف به هر علتی، می‌تواند زندگی مردم را مختل نماید. از سوی دیگر صرف سخت‌گیری و جریمه نانوایان بدون در نظر گرفتن علت و ریشه این نوع تخلفات، راهکاری جامع و کامل به نظر نمی‌رسد، بلکه باید علت و چرایی این قبیل تخلفات، شناسایی شود و جهت ریشه‌کن نمودن آن اقدامات لازم صورت گیرد. در بین عوامل مؤثر در افزایش میزان تخلف نانوایان، **به نظر می‌رسد کاهش سودآوری شغل نانوایی یکی از مهم‌ترین علت‌های افزایش تخلف در صنف نانوایان است.** در سال‌های اخیر از یک سو بالا رفتن هزینه‌های تولید همچون افزایش اجاره‌بهای مغازه، افزایش هزینه انرژی و سوخت، افزایش هزینه بیمه و دستمزد کارگران، بالا رفتن قیمت برخی از مواد اولیه برای پخت نان مانند خمیرمایه تا چندین برابر نسبت به سال‌های قبل و از سوی دیگر افزایش جزئی قیمت نان عواملی هستند که سبب شده درآمد حاصل از پخت نان، مورد رضایت نانوایان واقع نشود. این

در حالی است که سایر هزینه‌های خانوار مانند خوراک و مسکن افزایش یافته، اما درآمد نانویان متناسب با این هزینه‌ها رشد چندانی نداشته است. چنین وضعیتی سبب شده برخی از نانویان جهت جبران بخشی از هزینه‌های خود اقدام به کم‌فروشی نمایند. هر چند درآمد پایین نانویان چنین اقدامات خلاف قانون و دور از وجدان را هرگز توجیه نمی‌کند، اما مقصود کلام آن است که اگر حمایت‌های لازم از این بخش به خوبی صورت گیرد، به نظر می‌رسد حجم زیادی از این تخلفات کاهش یابد. بنابراین توجه به الزامات سودآوری واحدهای نانوائی ضروری است.

۲-۲. همان‌گونه که قبل‌تر نیز اشاره شد عرضه خارج از شبکه یکی از عمده تخلفات رایج در صنف نانویان به‌شمار می‌آید. اما چرا برخی از نانویان مرتکب چنین اقدام غیرقانونی می‌شوند؟ آیا نیروهای نظارتی توان مقابله جدی با این نوع اقدامات غیرقانونی را در سراسر کشور دارند؟ قاعدتاً تا زمانی که زمینه ارتکاب جرم وجود داشته باشد نمی‌توان انتظار داشت که هیچ‌گونه تخلفی صورت نگیرد. به بیان دیگر دولت با اتخاذ شیوه نادرست در توزیع آرد، آرد یارانه‌ای را چیزی حدود ۲۰ برابر ارزان‌تر از قیمت آرد آزاد در بازار به نانوائی‌های دولتی عرضه می‌کند و به این طریق زمینه را برای ایجاد تخلف فراهم می‌نماید. در چنین شرایطی پُر واضح است که افراد سودجو به جای ساعت‌ها پای تنور ایستادن با یافتن کوچک‌ترین روزه‌ای برای تخلف، اقدام به فروش آرد دولتی با چندین برابر قیمت آن در بازار می‌کنند (زحمت کمتر اما سود بسیار بیشتر). لذا دولت باید انرژی و هزینه زیادی را جهت نظارت بر نانوائی‌ها و جلوگیری از قاچاق به خارج از شبکه صرف نماید.

بنابراین همان‌طور که دولت در ابتدای طرح اعلام کرد باید اصلاح شیوه توزیع آرد در دستور کار قرار گیرد. راهکار پیشنهادی دولت مبنی بر آزادسازی قیمت آرد و انتقال یارانه به انتهای زنجیره می‌تواند قاچاق آرد به خارج از شبکه را به صفر برساند. به این شکل که براساس شیوه اعلامی دولت در قبل از اجرای طرح، نانویان آرد را با قیمت آزاد خریداری و اقدام به پخت نمایند، اما مصرف‌کننده، نان را با همان قیمت سابق از نانوائی‌ها خریداری کند و مابه‌التفاوت آن را دولت از طریق اطلاعات دستگاه‌های کارت‌خوان هوشمند به حساب نانویان واریز نماید. البته این امر در صورت عدم رعایت الزامات اجرایی می‌تواند تبعات ناگواری داشته باشد. یکی از مهم‌ترین الزامات، تأمین نقدینگی نانویان و کارخانجات آرد جهت تأمین مواد اولیه است.



۳. ملاحظات اجرایی طرح اصلاح نظام پرداخت یارانه نان

۳-۱. ضرورت تأمین نقدینگی نانویان و کارخانجات آرد جهت تأمین مواد اولیه

در صورتی که شیوه توزیع آرد تغییر نماید و قیمت آن آزاد شود، قیمت آرد نسبت به نرخ دولتی افزایش چندبرابری پیدا می‌کند. در حال حاضر نانویایی‌های دولتی همچنان آرد را به صورت یارانه‌ای تهیه می‌کنند، اما افزایش قیمت گندم برای کارخانجات آرد و افزایش قیمت آرد برای نانویان سنتی (در صورتی که آرد را به صورت آزاد تهیه کنند) به یکباره فشار مالی سنگینی بر دوش آنها خواهد گذاشت. به این شکل که نانواهایی که تاکنون آرد را به صورت دولتی خریداری کرده‌اند پس از تک‌نرخ شدن قیمت آرد می‌بایست نقدینگی بیشتری را نسبت به قبل در اختیار داشته باشند تا قادر باشند آرد مورد نیاز خود را تهیه کنند. همین اساس در صورتی که دولت بخواهد قیمت آرد را برای نانویان سنتی نیز آزاد نماید باید به این مسئله اهتمام ویژه ورزد و راهکارهایی برای تأمین نقدینگی مورد نیاز واحدهای نانویایی سنتی پیش‌بینی کند.

جدول ۱. مقایسه قیمت آرد یارانه‌ای و آرد با نرخ آزاد

نوع آرد	قیمت هر کیلو آرد (تومان)	نیاز روزانه (کیسه ۴۰ کیلویی)	نقدینگی مورد نیاز برای یک روز (تومان)	نقدینگی مورد نیاز برای ۲۵ روز (تومان)
یارانه‌ای	۸۱۵	۱۰	۳۲۶,۰۰۰	۸,۱۵۰,۰۰۰
آزاد	۱۵,۵۰۰	۱۰	۶,۲۰۰,۰۰۰	۱۵۵,۰۰۰,۰۰۰
مابه‌التفاوت	۱۴,۶۸۵	۱۰	۵,۸۷۴,۰۰۰	۱۴۶,۸۵۰,۰۰۰

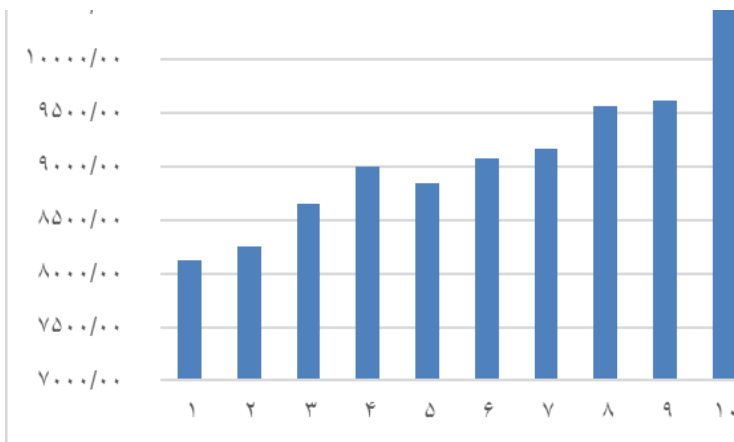
به عنوان مثال در جدول ۱ نقدینگی مورد نیاز یک نانوائی سنتی که در یک روز ۱۰ کیسه ۴۰ کیلویی آرد استفاده می کند و با فرض اینکه در یک ماه ۲۵ روز را به پخت نان اختصاص می دهد، بررسی شده است. همان طور که مشاهده می شود در صورتی که این نانوائی آرد را به صورت یارانه ای خریداری کند، روزانه ۳۲۶,۰۰۰ تومان و ماهیانه ۸,۱۵۰,۰۰۰ باید برای تأمین آرد مورد نیاز خود پرداخت کند. حال با فرض اینکه در سال ۱۴۰۱ قیمت آرد آزاد ۱۵,۵۰۰ تومان باشد، هزینه های این نانوائی به این شکل خواهد بود. این نانوای پس از آزادسازی قیمت آرد می بایست روزانه ۶,۲۰۰,۰۰۰ تومان و نیز ۱۵۵,۰۰۰,۰۰۰ تومان نقدینگی را برای تأمین آرد یک ماه خود فراهم نماید. در صورتی که هر ۱۰ روز یکبار نیز بخواهد اقدام به تهیه آرد مورد نیاز نماید می بایست ۶۲,۰۰۰,۰۰۰ تومان نقدینگی داشته باشد. این میزان افزایش سرمایه در گردش مورد نیاز که به صورت یک باره بر دوش نانوائیان سنتی و همچنین کارخانجات آرد وارد خواهد شد، ممکن است فرایند عرضه نان را با مشکل مواجه نماید. به همین جهت به نظر می رسد رویکرد مناسب برای حل این مشکل، چاره اندیشی از ابتدای زنجیره باشد، به این شکل که دولت آن دسته از نانوائیانی که جهت اولین خرید آرد نیاز به حمایت دارند را تأمین مالی نماید و با فروش نان توسط نانوایان بازپرداخت شود. این حمایت می تواند برای تأمین آرد در ۱۰ روز اول انجام شود تا اینکه نانوائیان بتوانند اولین آرد خود را تهیه کرده و طی مدت زمانی که دولت تعیین می نماید بازپرداخت را انجام دهند.

۲-۳. ضرورت توجه به تفاوت مصرف نان در دهک های مختلف در آمدی

نان محصولی است که سهم آن در سفره دهک های در آمدی مختلف، مردم شهرها و روستاهای مختلف و قومیت های متنوع با سبک های غذایی مختلف، متفاوت است. بنابراین اثر آزادسازی قیمت نان بر روی سفره های طبقات اجتماعی مختلف یکسان نیست. براساس نتایج مطالعه سبد غذایی مطلوب در سال ۱۳۹۱ که توسط دفتر بهبود تغذیه جامعه وزارت بهداشت صورت پذیرفته است، متوسط سرانه مصرف روزانه نان در کشور ۳۱۰ گرم است. این در حالی است که همان طور که اشاره شد، سهم نان در سبد غذایی تمامی خانوارهای جامعه یکسان نیست.



نمودار ۲. سرانه مصرف نان در دهک‌های مختلف درآمدی (گرم در ماه)



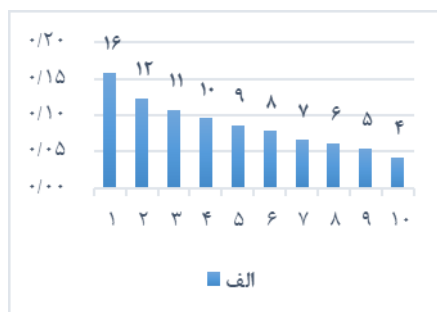
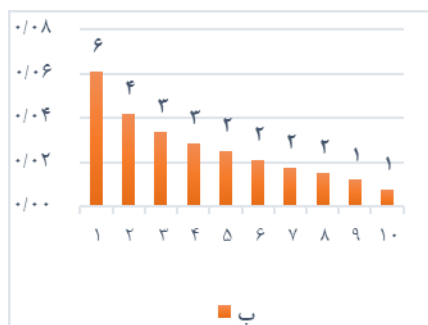
مأخذ: مرکز آمار ایران.

همان‌طور که در نمودار ۲ مشاهده می‌شود سرانه مصرف نان در دهک‌های مختلف درآمدی به صورت یکسان نیست. به نظر می‌رسد دهک‌های بالاتر با توجه به قدرت خرید بالاتر به نسبت دهک‌های پایین‌تر، نان بیشتری مصرف می‌کنند. اما این در حالی است که نمودار ۳ نشان می‌دهد با وجود اینکه مصرف نان در دهک‌های پایین کمتر است، اما سهم هزینه نان در دهک‌های درآمدی پایین، بیشتر است. به عنوان مثال در قسمت (الف) نمودار، سهم هزینه نان از هزینه‌های خوراک خانوار در دهک اول جامعه چهار برابر دهک دهم است. همچنین بر اساس قسمت (ب) نمودار، سهم هزینه نان از هزینه‌های کل خانوار در دهک اول جامعه ۶ برابر دهک دهم است. از این‌رو عموماً قوت غالب این افراد نان سنتی است، چراکه بیشتر سیری شکمی (تأمین کالری) مدنظر قرار می‌گیرد تا سیری سلولی (مصرف مواد مغذی). به همین علت بخش زیادی از هزینه خانواده‌های کم‌درآمد صرف خرید نان می‌شود، در صورتی که در دهک‌های مرفه جامعه خرید نان بخش کمی از کل هزینه‌های آنها را تشکیل می‌دهد. زمانی

می توان انتظار داشت که مصرف نان در بین این قشر از جامعه کاهش یابد که آنان قادر باشند جایگزین مناسبی مانند گوشت یا برنج را به جای نان در سبد غذایی خود قرار دهند؛ در غیر این صورت مجبورند که به مصرف نان سنتی روی آورند. بر این مبنا نادیده گرفتن این مسئله مهم بر روی گروه های ضعیف آسیب پذیر فشار اقتصادی بالایی را تحمیل خواهد کرد.

نمودار ۳. سهم هزینه نان به تفکیک دهک های درآمدی

الف) سهم هزینه نان در هزینه خوراک (درصد) ب) سهم هزینه نان در هزینه کل (درصد)



مأخذ: همان.

۳-۳. ضرورت چاره اندیشی برای خانواده هایی که خودشان نان پخت می کنند

بعضاً در مناطق روستایی و عشایری یا حاشیه برخی از شهرها، همچنان شماری از خانوارها به دلایل مختلف از جمله عدم سهولت دسترسی به مراکز خرید، نان را در خانه پخت می کنند. این دسته از خانوارها که عموماً از قشر کم درآمد جامعه نیز محسوب می شوند، در طرح اصلاح نظام پرداخت یارانه نان، نباید نادیده گرفته شوند، به نوعی که ناچار شوند آرد را با قیمت آزاد تهیه نمایند. در صورت عدم حمایت و برنامه ریزی دولت برای این دسته از جامعه، قطعاً آسیب جدی به آنان وارد خواهد شد که با توزیع عادلانه یارانه ها در تضاد است.



۴-۳. ضرورت برنامه‌ریزی برای افزایش سطح مهارت

آزادسازی قیمت آرد و نان می‌تواند زمینه رقابت برای افزایش کیفیت و کاهش ضایعات را فراهم کند. دولت می‌تواند این بستر را با مهارت‌افزایی و وضع سیاست‌های تشویقی تقویت نماید. در حال حاضر برنامه تحولی جدی جهت تسریع در افزایش کیفیت و ایجاد مزیت رقابتی در تولید آرد و نان مانند غنی‌سازی آرد، از سوی دولت محترم اعلام نشده است.

۵-۳. ضرورت تقویت نظارت

همان‌گونه که در مطالب فوق اشاره شد یکی دیگر از مسائل بسیار حائز اهمیت، افزایش انگیزه فساد و تخلف در واحدهای نانوايي به واسطه تفاوت فاحش قیمت آرد آزاد و آرد دولتی است. بر این اساس اقدامات جدی برای نظارت‌های تصادفی به خصوص با استفاده از ظرفیت‌های مردمی و اعمال مجازات سنگین و بازدارنده، از جمله تعطیلی واحدهای متخلف، اعلان عمومی آن و از این قبیل موارد می‌تواند حاشیه امن را برای متخلفان از بین ببرد.

[نتیجه‌گیری]

اصلاح نظام پرداخت یارانه نان می‌تواند نتایج مثبتی از جمله، جلوگیری از هدررفت منابع دولت به واسطه کاهش انگیزه توزیع خارج از شبکه و قاچاق آرد گندم به خارج از کشور، از بین رفتن فساد و بهره‌مندی عموم مردم از یارانه، جلوگیری از مصرف نان به عنوان خوراک غیرانسانی، کاهش میزان ضایعات نان و ایجاد رقابت در بین نانویان و کارخانجات آرد و در نتیجه افزایش کیفیت نان و بهبود ارائه خدمات به مشتری داشته باشد. ولی طرح حاضر با وجود چنین مزایایی، کاستی‌ها و نقاط ضعفی نیز دارد که رفع آنها از یک سو دولت محترم را به هدف خود در زمینه مردمی‌سازی و عادلانه نمودن پرداخت یارانه‌ها نزدیک‌تر و از سوی دیگر سایر چالش‌های زنجیره آرد و نان را نیز برطرف خواهد کرد. لذا در همین راستا برخی از راهکارهای اصلاحی به شرح زیر پیشنهاد می‌شود:

➊ از بین بردن بستر تخلف در گام دوم اجرای طرح مذکور با تک‌نرخ نمودن قیمت آرد برای تمامی نانوايي‌ها با توجه به شکاف قیمتی بسیار زیاد نرخ آرد دولتی با نرخ آزاد. ضمن اینکه الزامات و ملاحظات فوق‌الاشاره جهت آزادسازی کامل قیمت آرد رعایت شود.

➋ اقتناع افکار عمومی و شفاف‌سازی نقاط مبهم طرح پیش رو برای مردم، صنف‌ها و اتحادیه‌های درگیر با موضوع.

- ۳ آموزش و فرهنگ‌سازی در سطح خانوار جهت اصلاح الگوی مصرف نان در کشور.
- ۴ حمایت واحدهای تولیدی نان سنتی جهت تأمین نقدینگی مورد نیاز برای اولین مرحله خرید آرد پس از آزادسازی قیمت آرد برای نانوایان دولتی.
- ۵ توجه به الزامات سودآوری واحدهای نانوایی با توجه به افزایش هزینه‌های تولید مانند هزینه‌های کارگری، بیمه، انرژی و سوخت، خمیرمایه، اجاره‌بهای مغازه‌ها و... در عین حال ثابت ماندن نرخ نان‌های سنتی.
- ۶ داشتن رویکرد حمایتی در قبال واحدهای تولیدی آرد و نان کامل (مشمول بر سبوس کافی و جنین گندم) و ترویج استفاده از آن به منظور تغییر الگوی مصرف خطرپذیر به الگوی مصرف سلامت محور.
- ۷ شناسایی و پرداخت یارانه نان به خانواده‌هایی که خودشان نان تولید می‌کنند جهت تهیه مواد آرد.
- ۸ فراهم کردن زمینه بهره‌مندی مصرف‌کنندگان از یارانه نان در شیوه‌های متنوع خرید از جمله خریدهای اینترنتی.
- ۹ ارائه بسته تحولی جهت اصلاح فرایند نظارت بر کیفیت و قیمت نان و اعمال مجازات بازدارنده از جمله اعلان عمومی و تعطیلی کسب و کار.
- ۱۰ فراهم کردن زمینه افزایش سطح مهارت تولیدکنندگان نان و آرد.
- ۱۱ در نظر گرفتن مشوق‌های جذاب برای تولیدکنندگان و مصرف‌کنندگان به منظور بهبود کیفیت نان و نیز اصلاح الگوی مصرف.
- ۱۲ برنامه‌ریزی جهت کنترل قیمت سایر محصولات خوراکی متأثر از آزادسازی قیمت‌های گندم و آرد.
- ۱۳ اصلاح مدیریت جزیره‌ای و ایجاد نظام یکپارچه مدیریت زنجیره آرد و نان.
- ۱۴ ایجاد و توسعه بسترهای نظرسنجی از مشتریان جهت تنبیه و تشویق نانوایان.
- ۱۵ تعیین تکلیف هرچه سریع‌تر شیوه خرید نان اتباع خارجی.
- ۱۶ چابک‌سازی شرکت تأمین‌کننده دستگاه کارت‌خوان هوشمند.
- ۱۷ سرعت بخشیدن به تجهیز نانوایی‌های سراسر کشور به دستگاه کارت‌خوان هوشمند.



[منابع و مآخذ]

۱. قانون بودجه سال ۱۴۰۱، جزء «۱» بند «ص» تبصره «۱»، مصوب سال ۱۴۰۰.
۲. داده‌های هزینه و درآمد خانواده، سال ۱۳۹۹، مرکز آمار ایران.
۳. مدیرکل نظارت شرکت بازرگانی دولتی، ۱۴۰۱/۰۲/۱۴ خبرگزاری تسنیم، لینک خبر:
<https://tn.ai2705418/>
۴. محمد قربانی (معاون امور اقتصادی وزارت جهاد کشاورزی)، ۱۴۰۱/۰۲/۱۸، خبرگزاری فارس لینک خبر:
<http://fna.ir1/ou2w5>
۵. پانیذ فاضلیان، ۱۴۰۱/۰۵/۱۸، تجارت نیوز کد خبر: ۱۱۳۴۱۴۵.
۶. محسن منصوری (استاندار تهران)، ۱۴۰۱/۰۵/۲۸، خبرگزاری مهر، کد خبر: ۵۵۶۷۲۵۳.
۷. محمد حجتی و همکاران، ۲۰۱۴، ارزیابی میزان اسیدفیتیک و روی در نان‌های تولیدی اهواز، مجله علوم و صنایع غذایی، جلد ۱۲، ش ۴۷.
۸. دکتر جلال‌الدین میرزای رزاز رئیس انستیتو تحقیقات تغذیه‌ای و صنایع غذایی کشور در سال ۱۳۹۸، ۱۲ آبان‌ماه ۱۳۹۸، خبرگزاری تسنیم لینک کوتاه:
<https://tn.ai/2132387>
۹. دکتر زهرا عبداللهی مدیرکل دفتر بهبود تغذیه جامعه وزارت بهداشت، ۲۱ خردادماه ۱۳۹۷، افکارنیوز، کد خبر: ۷۵۱۰۰۹.



مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc@majles.ir