



قیمت گذاری دستوری در صنعت آرد و نان

آسیب‌ها و راهکارها

فهرست

۰۵

تجربه هدمندی یارانه نان

۰۱

خلاصه مدیریتی

۰۲

مقدمه

۰۶

اصلاح یارانه نان

۰۳

تبعات قیمت گذاری در
صنعت آرد و نان

۰۸

کارت ملی خرید نان



خلاصه مدیریتی

نان از مهم‌ترین اقلام مصرفی خانوار در ایران است. در کشور، حدود ۱.۵ میلیون نفر کشاورز گندم‌کار وجود دارد؛ که تمام آن‌ها؛ بخش خصوصی هستند و دولت تولیدکننده گندم نیست. گندم در مدت چهار ماه تولید می‌شود اما مصرف آن در طول سال به‌صورت پیوسته ادامه دارد لذا نیاز به انبارداری گندم وجود خواهد داشت. در انبارداری گندم هم دولت و هم بخش خصوصی حضور دارند؛ دولت ظرفیت حدود ۵ میلیون و بخش خصوصی ظرفیت انبارداری حدود ۱۲ میلیون تن گندم دارد.

مرحله بعد تبدیل گندم به آرد است. در کشور حدود ۳۹۰ شرکت آردسازی وجود دارد که همه آنها خصوصی هستند. در انتهای این زنجیره نیز نانواپی‌ها حضور دارند که محصول نهایی را به دست مصرف‌کننده می‌رسانند بالغ بر ۹۰ هزار نانواپی در سراسر کشور وجود دارد که همه بخش خصوصی هستند. علیرغم این‌که تولید نان از مزرعه تا کارخانه آرد و تا نانواپی همه توسط مردم تولید می‌شود اما دولت نقش انحصاری و مهمی در همه حلقه‌های صنعت نان و آرد دارد. دولت با کلیدواژه امنیت غذایی مردم در صنعت گندم و نان ورود کرده است.

گام اول تأمین امنیت غذایی، اطمینان از وجود ذخایر کافی در کشور است. دولت برای تحقق این امر اقدام به سیلو سازی، انبارداری و خرید تضمینی گندم کرده است. گام بعدی امنیت غذایی آن است که تمام اقشار جامعه به‌سادگی به نان دسترسی داشته باشند. پاسخ دولت به این مهم، پرداخت مبلغ زیادی یارانه به گندم و نان است. این یارانه در ۱۰ سال اخیر افزایش داشته است. در سال ۱۳۹۹ قیمت خرید تضمینی گندم حدود ۲۵۰۰ تومان بوده علاوه بر این، حدود ۸۰۰ میلیون دلار واردات گندم انجام‌شده است که مبلغ کل پرداخت‌شده برای خرید گندم کشور، به حداقل ۴۳ هزار میلیارد تومان می‌رسد. دولت این گندم را به سه قیمت ۶۶۵ تومان و ۹۰۰ تومان و ۲۷۰۰ تومان به فروش رسانده که با توجه به میانگین وزنی ۷۵۰ تومان درآمد فروش حدود ۸ هزار میلیارد تومان بوده است. لذا در سال ۱۳۹۹ حداقل ۳۵ هزار میلیارد تومان یارانه مستقیم گندم و نان پرداخت‌شده است.

البته مبلغ واقعی یارانه پرداختی دولت برای نان از این رقم هم بالاتر است. شرکت بازرگانی دولتی ایران معمولاً برای خرید تضمینی گندم از شبکه بانکی وام گرفته و سود پرداخت می‌کند. در سال ۱۳۹۹ با توجه به بالا بودن تولید گندم مجبور شد برای خرید گندم کشاورزان، اوراق سلف منتشر کند. در واقع هزینه‌ای که دولت جهت خرید تضمینی گندم متحمل می‌شود بیش از رقمی است که در قبال خرید تضمینی به کشاورز می‌دهد. بخشی از این هزینه از طریق شبکه بانکی به بانک مرکزی منتقل می‌شود و با افزایش پایه پولی و نقدینگی به تورم تبدیل می‌شود و تورم به ضعیف‌ترین اقشار جامعه بیشتر از سایرین آسیب می‌زند که همان افرادی هستند که سهم نان در سبد مصرف آن‌ها بالاتر است.

هدف از پرداخت این حجم از یارانه نیز این بوده که نان مرغوب باقیمت مناسب در اختیار مردم قرار بگیرد متأسفانه در عمل این اتفاق رخ نداده است. می‌توان ادعا کرد نان مرغوب در سراسر کشور بسیار کمیاب است. در کنار کیفیت پایین، نان گران است. در تهران، نان باقیمت کمتر از ۴ هزار تومان در هر کیلوگرم وجود ندارد. که باقیمت ۸۰۰ تومانی آرد نانوائی‌ها؛ متناسب نیست این در حالی است که ۶۰ تا ۷۰ درصد وزن نان از آرد تشکیل‌شده است. وضعیت نان‌های صنعتی نامناسب‌تر است. قیمت هر کیلوگرم نان صنعتی به ۲۰ تا ۳۰ هزار تومان می‌رسد؛ درحالی‌که قیمت آردی که برای تولید نان صنعتی عرضه می‌شود، از گندم ۲۷۰۰ تومانی است. با توجه به قیمت نازل آرد؛ قیمت نان صنعتی بسیار بالا است. قیمت نان صنعتی حتی بدون یارانه آرد، می‌توانست بسیار کمتر از ارقام فعلی باشد.

مقدمه

در بین کالاهای مشمول دریافت یارانه، نان از معدود کالاهایی است که اصابت یارانه آن به فقرا بیش از ثروتمندان است؛ چراکه مصرف نان فقرا بسیار بیش از دهک‌های بالادرآمدی است. از این رو، اعطای یارانه نان، حمایت برخی کارشناسان را همراه دارد. از سوی دیگر، خرید تضمینی و خودکفایی در تولید گندم نیز، با کلیدواژه امنیت غذایی توجیه می‌شود. با این وجود، آمارها نشان می‌دهد در کارایی خرید تضمینی گندم و اعطای یارانه نان تردیهای بسیاری وجود دارد. به عبارت دیگر، هدررفت منابع در یارانه نان به قدری زیاد است که بر میزان فوایدش غالب شده است.

ایران با مصرف سرانه حدوداً ۱۴۰ کیلوگرم در سال، دومین کشور پر مصرف گندم در جهان است و هر ایرانی تقریباً ۶ برابر متوسط جهانی، نان مصرف می‌کند. از سوی دیگر، پایین بودن قیمت گندم در مقایسه با جو، باعث شده استفاده از آرد گندم برای خوراک دام به صرفه‌تر باشد. تداوم این روند نشأت آرد یارانه‌ای از نانوائی‌ها به دامداری‌ها را به همراه دارد و این امر ممکن است به زودی کشور را با بحران نان مواجه کند.

دولت هر سال، قیمت خرید تضمینی گندم را مشخص و برای ممانعت از افزایش قیمت نان و ایجاد دسترسی برای همه مردم، آرد را با قیمت‌های یارانه‌ای در اختیار نانوائی‌ها و باقی تولیدکنندگان قرار می‌دهد. برای مثال، در سال ۹۹ با خرید تضمینی گندم و فروش آرد به قیمت‌های یارانه‌ای، دولت بالغ بر ۳۵ هزار میلیارد تومان یارانه پرداخت کرده است. این رقم معادل هزینه‌ی احداث ۵۰۰ تا ۷۰۰ کیلومتر راه‌آهن دو بانده (مخصوص قطار سریع‌السیر) یا ساخت ۱۰۰ هزار واحد مسکونی ۷۰ متری است. برای تحلیل دقیق‌تر عواقب دخالت‌های دولت در قیمت‌گذاری گندم و نان، در ادامه گزارش آثاری که سیاست‌های اعمال شده در این صنعت بر انگیزه‌های مصرف‌کننده و تولیدکننده گذاشته را بررسی می‌کنیم.



تبعات قیمت گذاری در صنعت آرد و نان

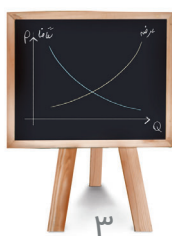
سمت عرضه

قیمت خرید تضمینی گندم فارغ از کیفیت محصول و بدون لحاظ کردن هزینه‌های حمل‌ونقل تعیین می‌شود. در نتیجه این امر، انگیزه کشاورزان برای افزایش بهره‌وری از بین می‌رود. ناخالصی گندم خریداری‌شده حدود ۹ درصد است که قسمتی از آن، سنگ، خاک، شن و... و قسمت دیگر جو، ارزن و دانه‌های دیگر است. اگر تولید را ۱۲ میلیون تن گندم در نظر بگیریم، ناخالصی ۹ درصدی معادل حدود ۱ میلیون تن محموله است؛ لذا هر سال ۱ میلیون تن، سنگ، خاک و دانه علف به‌جای گندم جابه‌جا می‌شود. این ناخالصی از زمین کشاورزی به سیلو و از سیلو به کارخانه آرد منتقل شده و در آنجا از گندم جدا می‌شود و هزینه حمل آن چند صد میلیارد تومان است. در صورتی که انحصار دولت در جمع‌آوری گندم شکسته شود و شرکت‌های آرد و سیلوداران در خرید گندم شرکت کنند، با توجه به انگیزه آن‌ها برای عملکرد بهینه و درآمد بیشتر، درصد ناخالصی گندم هنگام بارگیری در مزرعه، کاهش خواهد یافت؛ چراکه سود و درآمد تولیدکننده آرد و سیلودار در گرو جمع‌آوری بهینه است. علاوه بر حجم زیاد ناخالصی خریداری شده، در حمل هر محموله ۲۰ تنی گندم در مسیری به طول ۱۰۰ کیلومتر، حدود ۴۰ تا ۵۰ کیلوگرم گندم هدر می‌رود. دلیل این امر، درزبندی نامناسب کامیون‌ها، نپستن چادر روی بار و حمل و تخلیه غیراصولی بار است که البته بر پایین‌آمدن بهره‌وری صنعت نان، صحنه می‌گذارد.

عامل دیگری پایین بودن بهره‌وری در این صنعت، ابعاد زمین‌های کشاورزی است. برای مثال در کشورهای توسعه‌یافته، متوسط اندازه زمین‌های کشت گندم، بالاتر از ۲۰ هکتار است و از این رو، هزینه‌ها روی حجم بیشتری از محصول سرشکن می‌شود؛ اما در ایران، تعداد زیادی از زمین‌های کشت گندم به‌شدت کوچک و با وسعتی در حدود یک تا دو هکتارند. عوامل بسیاری بر این موضوع اثرگذار هستند که از جمله آن‌ها می‌توان به خرید تضمینی همه گندم‌های تولیدی به قیمت ثابت اشاره کرد. این سیاست، انگیزه کشاورزان برای ایجاد تعاونی و متصل کردن زمین‌ها به یکدیگر در راستای افزایش بهره‌وری را از بین برده است.

ناکارآمدی در دیگر حلقه‌های زنجیره تولید نیز وجود دارد. برای مثال، سیلوداران نیز از قیمت انبارداری گندم رضایت ندارند. علاوه بر این، از آنجا که در پروسه احداث سیلوا، منطق اقتصادی حاکم نبوده، حجم زیادی از ظرفیت سیلوهای کشور خالی باقی می‌ماند. از سوی دیگر، کارخانه‌های آردسازی هم با ظرفیتی بسیار پایین‌تر، یعنی با ۳۰ تا ۵۰ درصد ظرفیت اسمی خود تولید می‌کنند. از این رو، هزینه‌های سربار برای این شرکت‌ها بالا رفته و بهره‌وری کمتر می‌شود. از سوی دیگر، از آنجا که هر کارخانه تولیدکننده آرد، دارای سهمیه مشخصی گندم با قیمت دولتی است و به دلیل دریافت گندم یارانه‌ای، روی محصول نهایی آن یعنی آرد هم قیمت‌گذاری دولتی انجام می‌شود، انگیزه سرمایه‌گذاری برای ارتقای تکنولوژی در این صنعت از بین رفته است؛ چراکه ایجاد تکنولوژی جدید، با انگیزه تولید محصول بیشتر و با کیفیت بالاتر صورت می‌گیرد و در شرایطی که قیمت خرید آرد از این کارخانه‌ها، ثابت و فارغ از کیفیت تعیین می‌شود؛ مضافاً بر اینکه به دلیل وجود سهمیه گندم، تولیدکنندگان آرد، انگیزه‌ای برای افزایش سطح تولید خود ندارند. از این رو، کارخانجات تولید آرد، همچنان از ماشین‌آلات کهنه و پرمصرف استفاده می‌کنند و سرمایه‌گذاری در این صنعت برای ارتقای تکنولوژی صرفه اقتصادی ندارد.

از آنجا که توزیع آرد نیز توسط دولت انجام می‌شود و دولت انگیزه یا توان توزیع آرد به‌صورت روزانه یا دو روز یکبار را ندارد؛ لذا در تمام ناوایی‌های سنتی فضایی برای انبار کردن نان بوجود آمده است. این فضا مساحت ناوایی را افزایش داده و در نتیجه، هزینه اجاره را بالا برده است که این خود عاملی برای افزایش قیمت نان شده است؛ چراکه قیمت نان، صرفاً تابع قیمت گندم و آرد نیست و اجاره مکان ناوایی و دستگاه‌های پخت نان هم بر قیمت تمام‌شده نان اثرگذارند.



در وضعیت فعلی از آنجا که نانوايي‌ها بسيار منقطع کار می‌کنند (دو ساعت پخت می‌کنند، متوقف می‌شوند و دوباره شروع به فعالیت می‌کنند)، در یک نانوايي که ظرفیت تولید ۱۰۰۰ کیلوگرم نان در روز دارد و فقط ۴۰۰ یا ۵۰۰ کیلو نان تولید می‌کند، هزینه اجاره، گاز و تجهیزات نانوايي بر مقدار کمتری نان سرشکن‌شده و این خود، قیمت نان را بالا می‌برد.

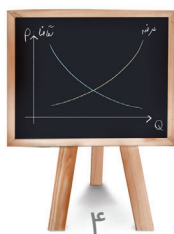
ازسوی دیگر، قیمت‌گذاری دستوری نان، انگیزه رقابت نانویان برای ارتقای کیفیت نان را نیز از بین برده است. برای پخت نان مرغوب و باکیفیت، لازم است خمیر از دو ساعت قبل آماده باشد. یعنی برای نانوايي که ساعت شروع به کارش ۶ صبح است، حضور کارگران از ساعت ۳:۳۰ الزامی است و این به معنای افزایش هزینه‌های نیروی انسانی است. بدیهی است که در نبود فضای رقابت، هیچ نانوايي حاضر به پرداخت چنین هزینه‌ای نیست و این عاملی است بر کاهش کیفیت نان و افزایش حجم دورریز آن.

یارانه نان، حتی بر انگیزه تأمین نان کشاورزان هم اثر گذاشته است. خرید تضمینی در کنار ارزان بودن نان، تولید نان در روستا را برای کشاورزان فاقد صرفه اقتصادی کرده است؛ چراکه در شرایطی که کشاورز قادر است گندم را به قیمت ۵۰۰۰ تومان بفروشد و در عوض نان را با آرد ۶۶۵ تومانی تهیه کند، پخت نان در تنور روستایی عقلایی نیست. گرچه در قوانین خرید تضمینی به عبارات رایج "خرید گندم مازاد بر نیاز کشاورزان" تصریح شده است؛ اما سیاست انحصاری دولت و سیستم ناکارآمد یارانه نان باعث شده در سال‌های اخیر کشاورزان همه گندم تولیدی خود را بفروشد رسانند و چیزی برای مصرف سالانه نزد خود نگه ندارند. هر ساله میلیون‌ها تن گندم از روستاها و شهرهای کوچک جمع‌آوری و روانه سیلویی‌هایی می‌شود که شاید چند صد کیلومتر با روستا فاصله داشته باشد. در ماه‌های بعد دوباره همان گندم با کامیون به شهر یا روستای مبدأ بازگردانده می‌شود؛ در صورتی که این گندم می‌توانست با هزینه بسیار کمتر در انبار خانه کشاورز نگهداری شود و از همان‌جا به آسیاب محلی منتقل و در خانه به نانی با کیفیت تبدیل شود.

تبعات قیمت‌گذاری در صنعت آرد و نان

در سمت تقاضا

با بررسی مداخلات قیمتی دولت در طول زنجیره تولید، از زمین‌های کشاورزی تا سیلو و کارخانه‌های تولید آرد و نانوايي‌ها، به شواهدی از هدررفت منابع در بخش عرضه اشاره شد. در این بخش، تأثیر قیمت‌گذاری و مداخلات دولتی در این صنعت بر سمت تقاضا را مرور خواهیم کرد. بدون شک، قرار گرفتن در جایگاه دوم جهان در سرانه مصرف نان و اسراف و هدررفت بسیار، یکی از مهم‌ترین عوارض قیمت‌گذاری دستوری در سمت تقاضای مصرف نان است. نمونه‌ای دیگر از تغییر رفتار و انگیزه در بخش تقاضا، در سال ۱۴۰۰ در بازار نهاده‌های دامی رخ داده است. از آنجا که گندم، جانشین مناسبی برای جو به‌عنوان خوراک دام محسوب می‌شود، با مقایسه قیمت آرد یارانه‌ای که ۶۶۵ تومان است، با قیمت جو در بازار آزاد، یعنی ۶۰۰، نشأت آرد یارانه‌ای به بازار نهاده‌های دامی، بسیار محتمل است. گرچه دولت برای واردات نهاده‌های دام و طیور، ارز ترجیحی ۴۲۰۰ تومانی پرداخت کرده و سعی می‌کند قیمت جو، ذرت و سویا را در سطح دولتی نگاه دارد؛ اما بازار سیاه نهاده وجود دارد و دامداران و مرغداران قسمتی از نهاده‌ها را از بازار سیاه خریداری می‌کنند.



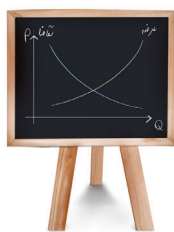
در حال حاضر قیمت آرد دولتی فقط ۱۱ درصد قیمت جو در بازار سیاه نهاده‌های دام و طیور است؛ لذا این احتمال وجود دارد که دیر یا زود آرد یارانه‌ای دولت (و یا نان) به بازار نهاده دام و طیور سرازیر شود. بازار نهاده دام از گندم بسیار بزرگ‌تر است و سالانه حدود ۲۰ میلیون تن واردات نهاده انجام می‌شود؛ درحالی‌که مصرف سالانه گندم حدود ۱۲ میلیون تن است، لذا اگر بخش کوچکی از تقاضای نهاده دام و طیور به سمت گندم کشور حرکت کند، اختلال در عرضه گندم و آرد را در پی خواهد داشت. شواهد میدانی حاکی است که این اتفاق در حال رخ دادن است.

ازجمله دیگر آسیب‌های قیمت‌گذاری دستوری می‌توان به افزایش نیافتن قیمت فروش آرد از سال ۱۳۹۳ تاکنون اشاره کرد که به دلیل افزایش هزینه‌های تولید، دولت مجبور شد مابه‌التفاوت قیمت دستوری و قیمت تمام‌شده را به کارخانه‌ها بپردازد و به دلیل طولانی بودن روند محاسبه، تصویب، ابلاغ، و تسویه، مابه‌التفاوت مربوطه، با یکی دو سال تأخیر تسویه شد و به دلیل وجود تورم، قدرت خرید آن در زمان تسویه به مراتب کمتر از قدرت خرید آن در زمان هزینه کرد بود و از این رو سبب ضرر و زیان سنگین و ناراضی‌تای شدید کارخانه‌ها شد.

تجربه هدفمندی یارانه نان

از سال ۱۳۶۰ تا به امروز، هدفمندی یارانه‌ها تنها تجربه‌ای بود که در آن، از شدت مداخلات دولت در این صنعت کاسته شد. قبل از شروع طرح، سالانه حدود ۳۰ هزار تن نان، تولید و ۱۲ میلیون تن گندم مصرف می‌شد. گندم با قیمت تضمینی حدود ۲۵۰ تومان از کشاورز خریداری می‌شد و پس از توزیع بین حدود ۳۹۸ کارخانه آرد، توسط شرکت بازرگانی دولتی خریداری و به نرخ‌های چندگانه ۷.۵، ۱۰ و ۴۰ تومان در اختیار نانوائی‌ها قرار می‌گرفت. طبیعتاً نرخ بازار آزاد آرد خیلی فراتر از این ارقام بود و این منجر شده بود که کار اصلی برخی نانوائی‌ها، فروش غیرقانونی آرد سهمیه‌ای در بازار آزاد باشد که مطابق برآوردها، حدود ۱۰ هزار نانوائی به این کار اهتمام داشتند. البته مشکلات منحصر به آرد نبود و در کل زنجیره وجود داشت. راهبرد اصلاحی دولت در طرح هدفمندی، رساندن قیمت آرد به قیمت خرید تضمینی گندم بود تا دست دولت از فرایندهای عملیاتی خرید گندم، فروش به کارخانه‌های آرد و فروش به نانوائی‌ها، بیرون کشیده شود؛ در طرح هدفمندی، به سیلو داران و کارخانه‌های آرد، برای یک سال اجازه خرید مستقیم از کشاورزان داده شد.

نتیجه چنین اقدامی کاهش قابل توجه هزینه جمع‌آوری گندم توسط بخش خصوصی و افت میزان هدررفت گندم در فرایند انتقال بود. این کار، ضمن افزایش سودآوری بخش خصوصی، کاهش هزینه‌های دولت را نیز در پی داشت و کل یارانه نان به صورت یکسان و نقدی به همه افراد پرداخت شد. این یارانه، به‌خوبی هزینه ناشی از افزایش قیمت نان را پوشش می‌داد.



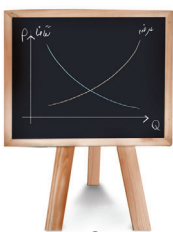
اصلاح یارانه نان

اولین و ساده‌ترین گام برای بهبود و رونق تولید در صنعت گندم و نان، رفع انحصار دولت در خرید گندم از کشاورزان است. کافی است صرفاً به سیلو داران و شرکت‌های آردسازی اجازه داده شود در کنار دولت در خرید گندم مشارکت داشته باشند. حتی می‌توان ترتیبی اخذ کرد که قیمت آرد نانویی‌ها در گام اول تغییر نکند و سود بخش خصوصی صرفاً از محل افزایش بهره‌وری در جمع‌آوری، حمل‌ونقل و نگهداری گندم حاصل شود. با وجود زیرساخت‌های فناوری اطلاعات کشور و سامانه‌هایی مانند سامانه جامع تجارت می‌توان ترتیبی اتخاذ کرد تا ذخایر گندم کشور در هر زمان قابل رصد و کنترل باشد و لذا قاچاق گندم از وضعیت فعلی بیشتر نخواهد شد.

رفع انحصار دولت در خرید گندم نقطه شروعی است که به پویایی صنعت نان کمک خواهد کرد. کشاورز گندم‌کار می‌تواند محصول خود را به سیلودار یا کارخانه آرد پیش‌فروش کند. در سیستم انحصاری دولتی، تمام کشاورزان باید گندم خود را به دولت تحویل دهند و پس از تحویل، وجه آن را مطابق قیمت خرید تضمینی دریافت کنند. در سال‌هایی که بارندگی مناسب و تولید گندم کشور بالا است، پرداخت به کشاورز تأخیر دارد و این امر موجب نارضایتی کشاورزان می‌شود. اما چون دولت خریدار انحصاری است، کشاورزان انتخاب دیگری ندارند. در صورتی که انحصار دولت در خرید نان برداشته شود، کشاورز می‌تواند با عقود اسلامی مانند سلف، جعاله و... محصول خود را پیش‌فروش کند و کارخانه آرد هم قادر است قبل از شروع سال زراعی با کشاورزان گندم‌کار قرارداد بسته و در صورت لزوم بذر، کود و سموم آن‌ها را تأمین و محصول آن‌ها را پیش‌خرید کند.

گام ضروری بعدی، بهبود و ساماندهی وضعیت یارانه نان است. در سال ۱۴۰۰ بیش از ۵ میلیون تن، گندم تولید داخل خریداری شده است که با توجه به قیمت خرید تضمینی و هزینه جمع‌آوری و نگهداری، بالغ بر ۲۷ میلیارد ریال هزینه داشته است و همچنین با توجه به خشک‌سالی و کاهش تولید، مبلغ ۲.۵ میلیارد دلار برای واردات گندم هزینه شده است. با قیمت فعلی ارز، ارزش ریالی این حجم واردات گندم، ۶۳ هزار میلیارد تومان برآورد می‌شود بنابراین کل هزینه تأمین گندم کشور در سال ۱۴۰۰ به رقم ۹۰ هزار میلیارد تومان خواهد رسید. از طرف دیگر با توجه به قیمت‌های یارانه‌ای گندم، قیمت فروش این حجم گندم، حدود ۱۰ هزار میلیارد تومان است؛ لذا در سال ۱۴۰۰ خالص یارانه مستقیم پرداختی به نان از مرز ۸۰ هزار میلیارد تومان عبور خواهد کرد.

هرچند حذف ناگهانی یارانه نان مخاطره‌آمیز است و اقشار کم‌درآمد جامعه در شرایط نامساعد اقتصادی چند سال اخیر به این یارانه نیازمندتر و مصرف نان آنها بیشتر شده است؛ اما مخاطرات ادامه روند فعلی، به مراتب بیشتر است. کمبود نان و حتی قحطی دور از انتظار نیست و اقدام اصلاحی، امری ضروری است. برای اصلاح این سیستم، دو راه حل وجود دارد: راه اول حذف یارانه نان و پرداخت مستقیم یارانه نقدی و راه دوم ایجاد کارت خرید نان برای عموم مردم یا دهک‌های پایین جامعه. کارت خرید نان نیازمند ایجاد سامانه‌های مرتبط با آن است؛ اما خوشبختانه زیرساخت‌های اصلی مربوط به آن در کشور وجود دارد. با استفاده از کارت ویژه نان می‌توان یارانه نان را با دقت بیشتری توزیع کرد و تا حد زیادی اطمینان داشت این یارانه برای خرید نان مصرف‌شده است و نه سایر هزینه‌ها. در جداول ۱ تا میزان رشد قیمت نان، پس از حذف یارانه گندم محاسبه شده است.



	متوسط قیمت هر کیلو نان (تومان)	متوسط سود فعلی نانوايي	متوسط هزینه تولید هر کیلو نان
تهران و شهرهای بزرگ (دولتی)	۴۹۰۰	۱۸%	$4900 - 18\% * 4900 = 4018$
تهران و شهرهای بزرگ (آزادپز)	۵۵۰۰	۲۲%	$5500 - 22\% * 5500 = 4290$
شهرهای کوچک و روستاها	۳۵۰۰	۱۵%	$3500 - 15\% * 3500 = 2975$

جدول ۱: هزینه تمام شده هر کیلو نان در شهرهای بزرگ و کوچک

از آنجا که ۸۰٪ وزن نان از آرد تشکیل شده است، پس از هر ۸۰۰ گرم آرد، می‌توان ۱ کیلوگرم نان تولید کرد. در جدول زیر، قیمت آرد یارانه‌ای تحویل داده شده به نانوايي‌های دولتی و آزادپز، در شهرهای بزرگ و کوچک و سهم هزینه آرد در نان تولیدی محاسبه شده است. بر این اساس می‌توان سهم سایر هزینه‌های تولید نان را به شرح زیر محاسبه کرد:

	قیمت آرد یارانه‌ای (تومان)	هزینه آرد در تولید هر کیلو نان	سایر هزینه‌های تولید هر کیلو نان
تهران و شهرهای بزرگ (دولتی)	۸۳۰	$830 * 80\% = 664$	$4018 - 664 = 3354$
تهران و شهرهای بزرگ (آزادپز)	۱۱۰۰	$1100 * 80\% = 880$	$4290 - 880 = 3410$
شهرهای کوچک و روستاها	۹۰۰	$900 * 80\% = 720$	$2975 - 720 = 2255$

جدول ۲: هزینه آرد و سایر هزینه‌های تولید هر کیلوگرم نان در شهرهای بزرگ و کوچک

در ادامه قیمت نان با فرض حذف یارانه آرد محاسبه شده است. اگر قیمت هر کیلو آرد یارانه‌ای پس از حذف یارانه را ۸۰۰۰ تومان در نظر بگیریم، از آنجا که آرد، ۸۰ درصد وزن نان را تشکیل می‌دهد، هزینه آرد در تولید هر کیلو نان، برابر با ۶۴۰۰ تومان خواهد بود. حال با فرض افزایش بهره‌وری و تولید و کاهش ۱۰ درصدی هزینه نانوايي‌ها و در نظر گرفتن سود رقابتی معادل ۱۰ درصد هزینه تمام شده، قیمت هر کیلو نان، به ترتیب در تهران و شهرهای بزرگ و شهرهای کوچک و روستاها به شرح جدول تغییر خواهد کرد:

	هزینه تمام شده نان با آرد آزاد (تومان)	قیمت هر کیلو نان (تومان)	درصد افزایش قیمت نان
تهران و شهرهای بزرگ (دولتی)	$6400 + 90\% * 3354 = 9419$	$9419 + 10\% * 9419 = 10360$	۱۰۵%
تهران و شهرهای بزرگ (آزادپز)	$6400 + 90\% * 3410 = 9469$	$9469 + 10\% * 9469 = 10416$	۸۳%
شهرهای کوچک و روستاها	$6400 + 90\% * 2250 = 8430$	$8430 + 10\% * 8430 = 9272$	۱۵۲%

جدول ۳: قیمت هر کیلوگرم نان در صورت حذف یارانه در شهرهای بزرگ و کوچک



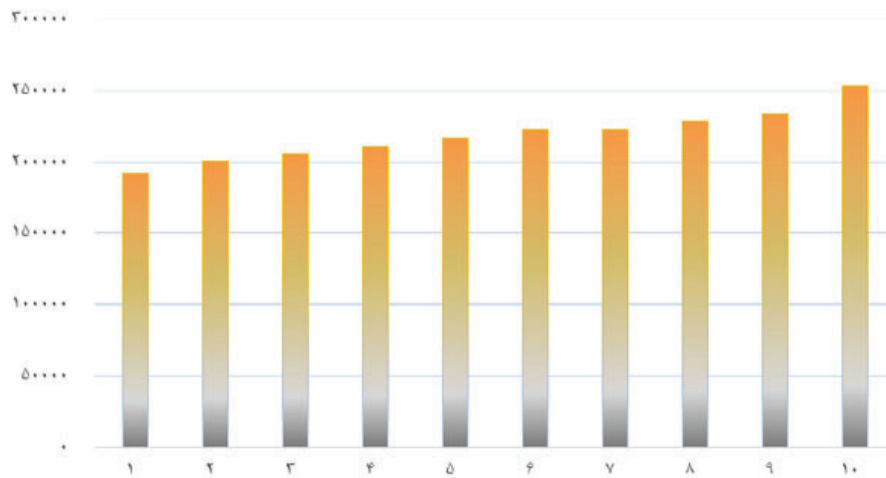
مطابق جدول ۴، می‌توان تخمین زد با حذف یارانه نان، قیمت نان در تهران و شهرهای بزرگ به‌طور میانگین حدود ۹۴ درصد و در شهرهای کوچک و روستاها حدود ۱۵۲ درصد رشد خواهد کرد. حال با توجه به داده‌های هزینه و درآمد خانوار و در دست داشتن متوسط سرانه مصرف در نقاط مختلف کشور، می‌توان مابه‌التفاوت یارانه نقدی پرداختی به هر خانوار، برای جبران افزایش قیمت نان را محاسبه کرد. مطابق جدول ۴، حتی اگر به تمام دهک‌های درآمدی کارت خرید نان اختصاص یابد، با شارژ سالانه ۵۰ هزار میلیارد تومان در این کارت در سال ۱۴۰۰، می‌توان یارانه نان را هدفمند کرد و هم‌زمان قاچاق را بین برده و ضایعات را کاهش داد. در صورتی‌که در سیستم فعلی یارانه‌ها، دولت در سال ۱۴۰۰ حدود ۸۰ هزار میلیارد تومان یارانه پرداخت می‌کند که بیش از ۱.۵ برابر یارانه مورد نیاز است.

هزینه کارت نان (هزار میلیارد تومان)	مصرف سرانه	جمعیت	میزان افزایش قیمت نان (تومان)
۱۵.۵۶	۱۰۰	۳۰۰۰۰۰۰۰	$۶۴۰۰ + ۹۰\% * ۳۳۵۴ = ۹۴۱۹$
۱۷.۳۱	۱۰۰	۳۰۰۰۰۰۰۰	$۶۴۰۰ + ۹۰\% * ۳۴۱۰ = ۹۴۶۹$
۱۷.۳۱	۱۵۰	۲۰۰۰۰۰۰۰	$۶۴۰۰ + ۹۰\% * ۲۲۵۰ = ۸۴۳۰$
۵۰.۱۹			جمع

جدول ۴: هزینه کارت نان در صورت حذف یارانه

نمودار ۱، سرانه هزینه نان ماهانه را به تفکیک دهک‌های مختلف را برحسب داده‌های هزینه و درآمد خانوار در سال ۱۳۹۹ نشان می‌دهد. همچنان که مشهود است، دهک‌های بالای جامعه مصرف نان بالاتری دارند. از این رو، توزیع یکنواخت یارانه نان، به نفع دهک‌های پایین‌درآمدی خواهد بود. هر چند تخصیص یارانه صرفاً به دهک‌های پایین‌درآمدی، هم عادلانه‌تر است و هم هزینه کمتری به دولت تحمیل خواهد کرد. هم‌زمان با هدفمندی مستقیم یا راه‌اندازی سامانه کارت نان، باید ترتیبی اتخاذ کرد که با افزایش رقابت اقتصادی، افزایش کارایی نانوایی‌ها، افزایش تولید روزانه در نانوایی‌ها و... هزینه پخت هر قرص نان کمتر شده و کیفیت نان بهبود یابد. از جمله هزینه‌های بی‌مورد دیگر می‌توان به هزینه پروانه‌های نانوایی اشاره کرد. قیمت پروانه نانوایی در تهران به چند میلیون تومان رسیده است که مانع بزرگ ورود افراد جدید به این کسب‌وکار است و عرضه را تا اندازه زیادی متأثر کرده است. از طرف مقابل هزینه اجاره پروانه هم بر قیمت نان سرشکن می‌شود. حذف سیستم پروانه نانوایی و ارائه گواهی‌نامه نانوایی از جمله تغییرات سیاستی است که باید هم‌زمان با اصلاح سیستم یارانه نان دنبال شود.





نمودار ۱: سرانه هزینه نان ماهانه به تفکیک دهک در سال ۹۹ (منبع: مرکز آمار ایران)

کارت ملی خرید نان چالش‌ها و فرصت‌ها

کارت ملی خرید نان، ابزاری برای تضمین دسترسی دهک‌های ضعیف به نان است که به وسیله آن می‌توان هزینه پرداخت یارانه نان را کاهش داد و انگیزه فساد، قاچاق و اسراف را تا حد امکان پایین آورد. با طراحی مناسب کارت خرید نان، می‌توان تا حد زیادی اطمینان حاصل کرد که یارانه نان صرفاً برای خرید نان مصرف می‌شود. در پروژه کارت ملی نان باید از ظرفیت‌ها و زیرساخت‌های دستگاه‌های کارت‌خوان و سامانه پرداخت الکترونیک استفاده کرد. دستگاه‌های کارت‌خوان دارای پارامتری هستند که مشخص می‌کند، دستگاه متعلق به چه کسب‌وکاری است؛ لذا می‌توان ترتیبی اتخاذ کرد که کارت نان، صرفاً در دستگاه‌های متعلق به نانوائی‌ها، قابلیت پرداخت داشته باشد. البته متأسفانه تخمین زده می‌شود که حدود ۱۵ تا ۲۰ درصد دستگاه‌های کارت‌خوان، علی‌رغم اینکه در سامانه پرداخت به نام نانوائی ثبت شده است؛ به کسب‌وکار دیگری تعلق دارد. از جمله ضعف‌های کارت خرید نان می‌توان به این نکته اشاره کرد که مصرف‌کننده نمی‌تواند این یارانه را در محل دیگری مصرف کند. اگر مصرف‌کننده امکان جایگزین کردن کالای دیگری داشت، برای صرفه‌جویی در مصرف نان و همچنین تهیه نان باکیفیت، انگیزه بیشتری پیدا می‌کرد و این خود عاملی برای افزایش رقابت در صنعت است.

