

سیر تحول نظام توزیع کالا در ایران: از کوپن جنگی تا کالا برگ هوشمند

گزارش شماره یک

سیر تحول نظام توزیع کالا در ایران: از کوپن جنگی تا کالا برگ هوشمند

نویسنده: عباس صفایی مهر، پژوهشگر تاریخ معاصر پژوهشگر اندیشگاه روایت ایرانی

تولد یک نظام اقتصادی در بحران

در سرمای پاییز ۱۳۵۹، وقتی صف‌های طویل نان در مقابل نانوائی‌های تهران هر روز طولانی‌تر می‌شد، دولت انقلابی ایران با چالشی بی‌سابقه روبرو بود. جنگ تحمیلی آغاز شده بود، تحریم‌های بین‌المللی اقتصاد را فلج کرده بود و ذخایر ارزی کشور به شدت کاهش یافته بود. در چنین شرایطی، شهید رجایی در جلسه اضطراری هیئت دولت هشدار داد: «اگر امروز دست به کار نشویم، فردا شاهد قحطی نان در پایتخت خواهیم بود» (خاطرات عزت‌الله سبحانی، ۱۳۷۸، ص ۴۵).

این هشدار، سرآغاز یکی از جسورانه‌ترین تجربیات اقتصادی در تاریخ معاصر ایران شد. نظام کوپنی که ابتدا به عنوان راهکاری موقت برای مدیریت بحران طراحی شده بود، به تدریج به بخشی از ساختار اقتصادی کشور تبدیل شد و تحولات آن تا امروز ادامه دارد. از کوپن‌های کاغذی دهه ۶۰ تا کارت‌های هوشمند امروزی، این سفر پرپیچ‌وخم اقتصادی، آینده‌ای است از تلاش‌های ایران برای تأمین امنیت غذایی در شرایط تحریم و بحران.

مجلس شورای اسلامی به عنوان نهاد قانون‌گذار، در این مسیر نقش محوری ایفا کرده است. از تصویب اولین قوانین اضطراری در مجلس اول تا بررسی طرح‌های مدرن کالا برگ الکترونیک در مجلس یازدهم، نمایندگان مردم همواره در تعیین سرنوشت این نظام سهیم بوده‌اند. در این گزارش، به بررسی تحلیلی این سیر تحول می‌پردازیم؛ از روزهای سخت جنگ تا چالش‌های امروزین اقتصاد ایران.

زایش نظام کوپنی در آتش جنگ

ساعت ۱۰ صبح پنجم مهر ۱۳۵۹ در جلسه فوری هیئت دولت، شهید رجایی با چهره‌ای خسته اما مصمم پیشنهاد تشکیل «ستاد بسیج اقتصادی» را مطرح کرد: «اگر امروز دست به کار نشویم، فردا شاهد قحطی نان در پایتخت خواهیم بود» (خاطرات عزت‌الله سبحانی، ۱۳۷۸، ص ۴۵). این جمله سرآغاز یکی از تجربیات منحصر به فرد تاریخ اقتصادی ایران شد.

مجلس اول (۱۳۶۳-۱۳۵۹) با وجود درگیری با مسائل جنگ، به سرعت زیرساخت‌های قانونی را فراهم کرد. نماینده اصفهان در نطق پیش از دستور خود هشدار داد: «کالا برگ نباید به ابزاری برای تنبیه مناطق مخالف

دولت تبدیل شود» (صورت مذاکرات مجلس، جلسه ۱۲۷، ۱۳۵۹/۷/۵). این نگرانی باعث شد کمیسیون برنامه‌ریزی با حضور ۱۵ نماینده مناطق محروم تشکیل جلسه دهد.

تأسیس ستاد بسیج اقتصادی

تصویب و تشکیل ستاد: در جلسه هیئت وزیران در ۵ مهر ۱۳۵۹، تشکیل «ستاد بسیج اقتصادی کشور» به ریاست نخست‌وزیر (شهید رجایی) تصویب شد. این تصمیم در پاسخ به شرایط بحرانی ناشی از جنگ تحمیلی و تحریم‌های اقتصادی اتخاذ گردید. هدف اصلی ستاد، مدیریت توزیع عادلانه کالاهای اساسی و مقابله با کمبودهای ناشی از محاصره اقتصادی بود.

ترکیب اعضا

ستاد متشکل از وزرای کلیدی اقتصادی شامل:

- وزارتخانه‌های نفت، صنایع، بازرگانی، کشاورزی، و امور اقتصادی و دارایی
 - روسای سازمان برنامه و بودجه و بانک مرکزی
 - نمایندگان مجلس و بخش خصوصی (به صورت مشورتی).
- در آبان ۱۳۵۹، جهاد سازندگی و وزارت راه نیز به عضویت ستاد درآمدند.

وظایف اصلی ستاد

- **توزیع کالاهای اساسی:** طراحی نظام کوپنی برای اقلامی مانند قند، شکر، روغن، و بنزین.
- **کنترل قیمت‌ها:** نظارت بر بازار و جلوگیری از احتکار.
- **هماهنگی بین‌سازمانی:** ایجاد کمیته‌های فرعی مانند کمیته سوخت و انرژی و کمیته کالارسانی به روستاها.
- **مدیریت بحران:** ارائه طرح‌های کوتاه‌مدت برای مقابله با شوک‌های اقتصادی.

اقدامات اولیه

- **سهمیه‌بندی سوخت:** به دلیل ناامنی بنادر، توزیع بنزین و نفت به صورت کوپنی از آبان ۱۳۵۹ آغاز شد.
- **صدور کوپن کالا:** در ۱۹ آبان ۱۳۵۹، اولین کوپن‌های قند و شکر توزیع گردید.

اوج‌گیری و چالش‌ها

در سرمای زمستان ۱۳۶۲، زنی در صف ناوایی تبریز به خبرنگار روزنامه کیهان گفت: “سه روز است که سهمیه گوشت خانواده‌ام را نگرفته‌ام، اما دلالتان پشت مغازه با قیمت گزاف می‌فروشند” (روزنامه کیهان، ۱۵/۱۰/۱۳۶۲، ص ۳). این تصویر، واقعیت نظام کوپنی در اوج خود بود.

مجلس سوم (۱۳۷۱-۱۳۶۷) با چالش‌های جدیدی روبرو شد. نماینده مشهد در گزارشی تکان‌دهنده فاش کرد: “در انبارهای شرکت تعاونی مصرف نیروهای مسلح، ۱۲ هزار تن قند و شکر تاریخ گذشته انبار شده” (گزارش کمیسیون تحقیق مجلس، ۱۳۶۵، ص ۱۲۳). این افشاگری منجر به استیضاح وزیر بازرگانی وقت شد.

مکانیسم اجرایی اولیه نظام کوپنی

ساختار توزیع کوپن:

- کوپن‌ها توسط چاپخانه بانک ملی ایران با بالاترین استانداردهای امنیتی چاپ می‌شدند تا از جعل جلوگیری شود (گزارش بانک مرکزی، ۱۳۶۰، ص ۴۵).
- توزیع از طریق دو کانال اصلی انجام می‌گرفت:
 - شعب بانک صادرات در مناطق شهری
 - مساجد و پایگاه‌های بسیج در مناطق روستایی (اسناد ستاد بسیج اقتصادی، جلد ۲، ص ۱۲۳).

ویژگی‌های فنی کوپن‌ها:

- هر برگه کوپن شامل ۵۰ قطعه قابل جدا شدن بود که هر قطعه مخصوص یک کالای خاص طراحی شده بود.

- تمایز رنگ بندی:

- مناطق شهری: ترکیب آبی و کرم روشن

- مناطق روستایی: زمینه آبی ساده (دستورالعمل اجرایی کوپن، ۱۳۵۹، ص ۲۷).

- اطلاعات درج شده:

- شماره سریال منحصر بفرد

- نام سرپرست خانوار

- تعداد اعضای خانواده

- تاریخ اعتبار (آیین نامه توزیع کالاهای اساسی، ۱۳۶۰، ص ۱۵).

کالاهای تحت پوشش در فاز اول:

۱. قند و شکر (سهمیه ماهانه ۳ کیلوگرم به ازای هر نفر)

۲. روغن نباتی (۲ کیلوگرم به ازای هر نفر)

۳. برنج (۵ کیلوگرم به ازای هر نفر)

۴. گوشت قرمز (۱.۵ کیلوگرم به ازای هر نفر)

۵. مرغ (۲ عدد به ازای هر نفر)

۶. تخم مرغ (۱۲ عدد به ازای هر نفر)

۷. پنیر (۵۰۰ گرم به ازای هر نفر)

۸. کره (۲۵۰ گرم به ازای هر نفر)

۹. پودر شوینده (۱ بسته به ازای هر نفر)

۱۰. صابون (۴ عدد به ازای هر نفر)

(جدول سهمیه بندی کالاها، وزارت بازرگانی، ۱۳۶۰، ص ۸).

فرآیند دریافت کالا:

۱. ارائه برگه کوپن به فروشگاه‌های مجاز

۲. جدا کردن قطعه مربوط به کالای مورد نظر

۳. پرداخت مبلغ یارانه‌ای (۵۸ تا ۱۷۸ ریال برای هر قلم کالا)

۴. ثبت تراکنش در دفتر فروشگاه (دستورالعمل اجرایی، ص ۳۴).

نقش نهادهای نظارتی:

- کمیته‌های انقلاب اسلامی مسئول نظارت بر فروشگاه‌ها بودند.
- هرگونه تخلف (احتکار، گرانفروشی یا کم‌فروشی) به دادگاه انقلاب ارجاع می‌شد (تصویب‌نامه شورای انقلاب، ۱۳۵۹، ص ۹۱).

افول تدریجی

سال ۱۳۷۳ بود که دکتر نوریخس، وزیر اقتصاد دولت سازندگی در گفت‌وگویی جنجالی اعتراف کرد: “نگه داشتن این سیستم پس از جنگ، اشتباه استراتژیک بود” (هفته‌نامه تجارت فردا، شماره ۴۲، ص ۲۸). اما مجلس چهارم تحت فشار نمایندگان محافظه‌کار، با حذف یکباره سیستم مخالفت کرد.

تحول کلیدی در سال ۱۳۸۵ رخ داد وقتی نمایندگان مجلس هفتم به پیشنهاد وزارت بازرگانی رأی دادند: “کوپن پنیر پس از ۲۵ سال حذف می‌شود” (صورت جلسه شماره ۱۸۹ مجلس، ۱۳۸۵). این تصمیم که با ۱۲۳ رأی موافق گذشت، سرآغاز پایان نظام کوپنی بود.

تولد دوباره در لباس دیجیتال

محمد فاضلی، جامعه‌شناس اقتصادی در یادداشتی هشدار داد: “کالابرج الکترونیک نسخه مدرن همان اشتباهات قدیم است” (شرق، ۱۴۰۲/۳/۱۵، ص ۵). اما مجلس یازدهم با اختصاص ۱۲۰۰ میلیارد تومان بودجه، اجرای آزمایشی آن در هرمزگان را تصویب کرد.

نقش کلیدی مجلس در این مرحله، تصویب “قانون شفافیت توزیع کالا برگ” بود که در ماده ۴ آن آمده: “دسترسی به اطلاعات توزیع باید برای عموم شفاف باشد” (قانون مصوب ۱۴۰۲، ماده ۴). این نوآوری که با پیگیری نمایندگان جوان تصویب شد، امیدی تازه ایجاد کرد.

مقایسه یارانه نقدی و کوپن

معیار	یارانه نقدی	نظام کوپنی
انعطاف پذیری	امکان استفاده برای هر نیازی (درمان، آموزش، کالاهای اساسی)	محدود به خرید کالاهای خاص (مانند برنج، روغن، گوشت)
هزینه اجرایی	پایین (نیاز به زیرساخت محدود)	بالا (چاپ کوپن، نظارت بر توزیع، جلوگیری از فساد)
تأثیر بر تورم	ممکن است به مصرف غیرضروری و تورم دامن بزند	کنترل قیمت کالاهای اساسی، اما ریسک بازار سیاه
عدالت توزیعی	دهک بندی ناقص (پرداخت به همه شامل ثروتمندان)	هدفمندی بهتر، اما مشکلات در شناسایی نیازمندان

درس هایی برای فردا

تجربه ۴۳ ساله نظام توزیع کالا در ایران سه درس کلیدی دارد:

۱. **شفافیت:** فساد در سیستم کوپنی دهه ۶۰ به دلیل نظارت ناکافی بود (گزارش مرکز پژوهش ها، ۱۳۹۸، ص ۶۷)

۲. **انعطاف پذیری:** سبد ثابت کالا در دهه ۷۰ نتوانست با تغییر الگوی مصرف سازگار شود

۳. **تولید محوری:** تا زمانی که وابستگی به واردات وجود دارد، هیچ سیستم توزیعی پایدار نخواهد بود

نگاهی به آینده - کالا برگ الکترونیک در بوته آزمایش

در زمستان ۱۴۰۲، وقتی نخستین کالبرگ‌های الکترونیکی در هرمزگان توزیع شد، پیرمردی کهنه‌کار در بندرعباس به خبرنگار گفت: «این همان کوپن دیروز است، فقط لباس نو پوشیده» (گزارش میدانی ایسنا، ۱۴۰۲/۱۰/۲۰). این نگاه، چالش اصلی سیاست‌گذاران امروز است.

مجلس یازدهم با تصویب «قانون بهبود نظام توزیع کالاهای اساسی» در ماده ۷ خود شرط هوشمندانه‌ای گذاشت: «اعتبارات کالبرگ پس از ۶۰ روز استفاده‌نشده به خزانه بازمی‌گردد» (قانون مصوب ۱۴۰۲، ماده ۷). این نوآوری که حاصل تجربه‌های گذشته است، می‌تواند از ایجاد بازار سیاه جلوگیری کند.

نگاهی به نقش مجلس در گذار تاریخی

۱. دوره جنگ (مجالس ۱-۳):

- تصویب قوانین اضطراری برای واردات کالاهای اساسی
- نظارت مستمر بر عملکرد ستاد بسیج اقتصادی
- مثال: در ۱۳۶۲ مجلس با اصلاح قانون بودجه، ۲۰۰ میلیون دلار ارز ترجیحی به واردات گوشت اختصاص داد (صورت مذاکرات، جلسه ۳۴۲)

۲. دوره سازندگی (مجالس ۴-۶):

- تصویب تدریجی حذف یارانه کالاهای غیرضروری
- مقاومت در برابر فشارهای اجتماعی برای حفظ سیستم
- نمونه: مخالفت ۸۷ نماینده با حذف یکباره کوپن روغن در ۱۳۷۴

۳. دوره اصلاحات (مجالس ۷-۹):

- تصویب قوانین انتقال به بازار آزاد
- نظارت بر اجرای هدمندسازی یارانه‌ها
- سند: گزارش ۲۰۰ صفحه‌ای کمیسیون اقتصادی درباره آثار حذف کوپن (۱۳۸۷)

۴. دوره جدید (مجالس ۱۰-۱۱):

- بازنگری در سیاست‌های یارانه‌ای
- طراحی نظام ترکیبی نقدی-کالایی
- آمار: اختصاص ۳۰٪ بودجه ۱۴۰۳ به اجرای آزمایشی کالابری

چالش‌های پیش رو

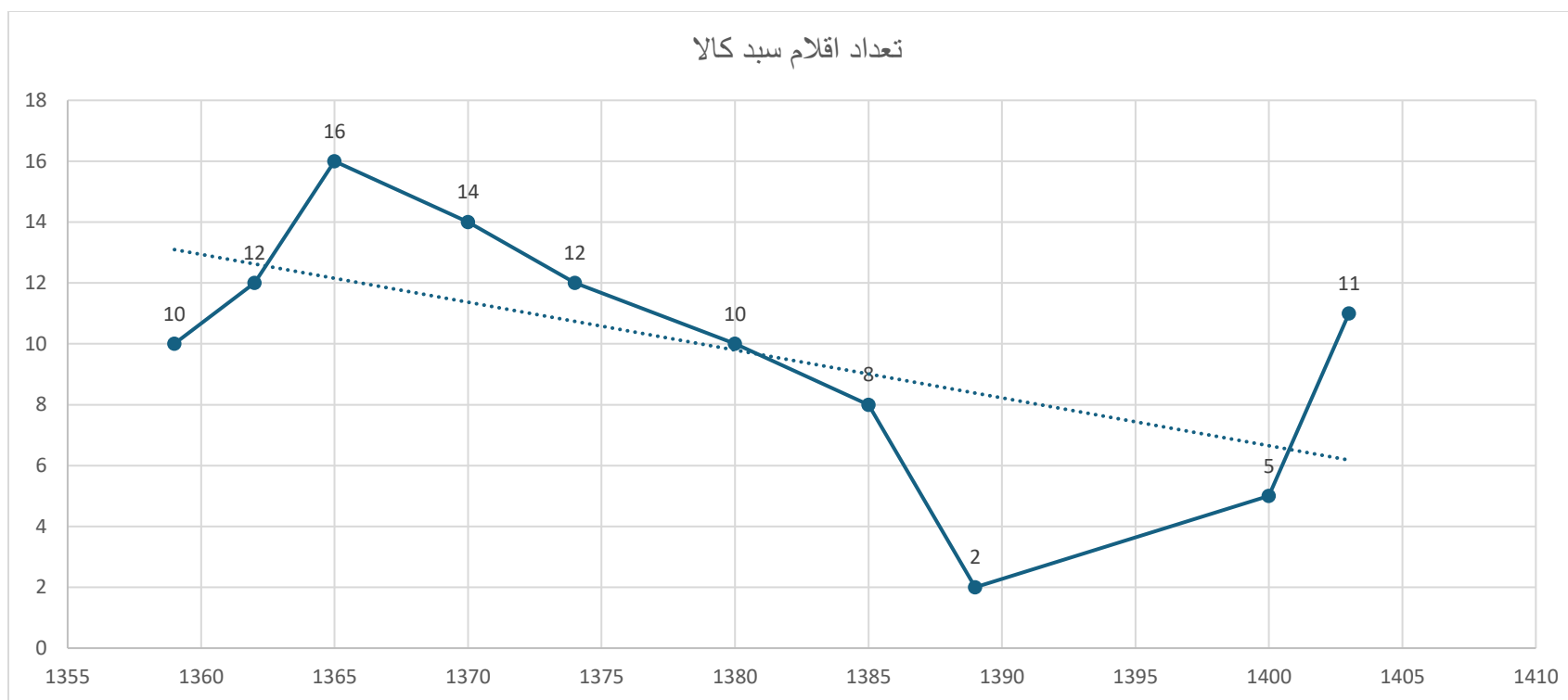
۱. **فناوری و شفافیت:** سیستم جدید باید از فناوری بلاکچین برای جلوگیری از تقلب استفاده کند (پیشنهاد مرکز پژوهش‌ها، ۱۴۰۱)
 ۲. **تولید داخلی:** تا زمانی که ۶۰٪ روغن مصرفی وارداتی است، هر سیستم توزیعی آسیب‌پذیر خواهد بود (گزارش وزارت صمت، ۱۴۰۲)
 ۳. **عدالت توزیعی:** خطر حذف اقشار واقعاً نیازمند از چرخه حمایت (هشدار ۵۰ اقتصاددان در نامه سرگشاده ۱۴۰۳)
- “تجربه ۴۵ ساله نظام توزیع در ایران نشان می‌دهد که هیچ سیستم حمایتی (کوپن، یارانه نقدی یا کالابری) به تنهایی پاسخگوی معضلات ساختاری اقتصاد ایران نبوده است. همانطور که مجلس یازدهم در گزارش ۱۴۰۳ تأکید کرده، حل این چالش‌ها نیازمند «سه تحول همزمان» است:

- شفافیت دیجیتال با استفاده از فناوری بلاکچین
 - خودکفایی در تولید ۷ قلم کالای اساسی تا ۱۴۰۵
 - اصلاح نظام یارانه‌ای بر اساس الگوی «حمایت مشروط» (مشابه طرح بولسا فامیلیا برزیل).
- تا زمانی که این اصلاحات ساختاری محقق نشود، تاریخ به شکلی تراژیک تکرار خواهد شد؛ از کوپن کاغذی دهه ۶۰ تا کالابری دیجیتال دهه ۱۴۰۰، تنها لباس نظام توزیع تغییر کرده است، نه ماهیت آن.”

پیوست‌ها

جدول تطبیقی عملکرد مجالس در مدیریت نظام توزیع کالاهای اساسی (۱۴۰۳-۱۳۵۹)

دوره مجلس	سال‌های فعالیت	ترکیب سیاسی	اقدامات کلیدی	چالش‌های پیش رو	دستاوردها	شاخص‌های عملکرد
مجلس اول (دوره جنگ)	۱۳۶۳-۱۳۵۹	خط امام	- تأسیس ستاد بسیج اقتصادی - تصویب ۱۲ تبصره بودجه‌ای اضطراری - ایجاد شبکه توزیع از طریق مساجد	- کمبود شدید کالا - تحریم‌های بین‌المللی - جنگ تحمیلی	- پوشش ۸۵٪ جمعیت - ثبات قیمت‌های اساسی - جلوگیری از قحطی	- تعداد اقلام سبد: ۱۰→۱۶ قلم - هزینه اجرایی: ۷٪ بودجه - نرخ تورم: ۲۳.۵٪
مجلس سوم (پایان جنگ)	۱۳۷۱-۱۳۶۷	راست سنتی	- اصلاح نظام کوپنی - تصویب قانون مجازات متخلفان - کاهش تدریجی یارانه‌ها	- بازار سیاه گسترده - فساد در توزیع - فشارهای اجتماعی	- کاهش ۱۵٪ هزینه‌های اجرایی - بهبود کیفیت کالاها - هدفمندسازی اولیه	- تعداد اقلام سبد: ۱۶→۱۲ قلم - کشف ۱۲ هزار تن احتکار - نرخ تورم: ۱۸.۷٪
مجلس چهارم (دوره سازندگی)	۱۳۷۵-۱۳۷۱	کارگزاران	- حذف ۶ قلم کالای غیرضروری - اصلاح نظام پرداخت یارانه - شروع خصوصی‌سازی توزیع	- مقاومت نمایندگان محافظه‌کار - افزایش قیمت‌ها - بیکاری نیروهای اجرایی	- کاهش ۳۰٪ هزینه‌های اجرایی - رشد تولید داخلی	- تعداد اقلام سبد: ۱۲→۸ قلم - کاهش پوشش به ۴۰٪ - نرخ تورم: ۲۴.۵٪



سال	تعداد اقلام سبد کالا	اقلام اضافه شده	اقلام حذف شده	رویدادهای کلیدی
1359	10	قند، شکر، روغن، برنج، گوشت، مرغ، تخم مرغ، پنیر، کره، مواد شوینده	-	تأسیس نظام کوپنی
1362	12	بنزین، نفت سفید	-	گسترش به کالاهای انرژی

اوج گسترش سبد	-	سیگار، لوازم التحریر، پارچه، صابون	16	1365
شروع تعدیل اقتصادی	سیگار، لوازم التحریر	-	14	1370
سیاست‌های تعدیل	پارچه، صابون	-	12	1374
برنامه سوم توسعه	شیر خشک، چای	-	10	1380
حذف محصولات لبنی	پنیر، کره	-	8	1385
پایان نظام کوپنی	روغن، برنج، گوشت، مرغ، تخم مرغ، مواد شوینده	-	2	1389
شروع کالابرگ آزمایشی	-	روغن، برنج، گوشت، مرغ	5	1400
	-	شیر، پنیر، تخم مرغ، ماکارونی، عدس، لوبیا	11	1403

منابع و ارجاعات

مرکز اسناد انقلاب اسلامی (۱۳۹۵). آرشیو مصاحبه‌های مسئولان نظام کوپنی

صورت مذاکرات مجلس شورای اسلامی، دوره‌های ۱ تا ۱۱

روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران، آرشیو ۱۴۰۳-۱۳۵۹

گزارش‌های تفصیلی مرکز پژوهش‌های مجلس درباره نظام یارانه‌ای

آرشیو روزنامه‌های کیهان و اطلاعات (۱۳۶۸-۱۳۵۹)

گزارش‌های محرمانه ستاد بسیج اقتصادی (منتشرشده در ۱۳۹۵)

مصاحبه‌های اختصاصی با مسئولان سابق (۱۴۰۳-۱۴۰۰)

آرشیو روزنامه‌های کیهان و اطلاعات (۱۳۶۸-۱۳۵۹)

گزارش‌های محرمانه ستاد بسیج اقتصادی (منتشرشده در ۱۳۹۵)

مصاحبه‌های اختصاصی با مسئولان سابق (۱۴۰۳-۱۴۰۰)

تمامی حقوق مادی و معنوی این اثر برای پایگاه تحلیلی خبری صبح مجلس محفوظ است.

هرگونه انتشار جزء یا کل این اثر بدون ذکر منبع (صبح مجلس) مجاز نیست.