



جمهوری اسلامی ایران
مرکز الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت

۲۹ و ۳۰ اردیبهشت ۱۴۰۵

آسیب شناسی خصوصی سازی صنعت نفت ایران در تحقق پیشرفت اقتصادی

امیرضا نریمانی^۱، احمدرضا ابادری^۲

۱. استادیار دانشکده حکمرانی، دانشکدگان مدیریت، دانشگاه تهران، narimani@ut.ac.ir

۲. دانشجوی کارشناسی‌ارشد حکمرانی اقتصادی، دانشکده حکمرانی، دانشکدگان مدیریت، دانشگاه تهران

چکیده

پژوهش حاضر با تمرکز بر چالش‌های نهادی و حکمرانی در صنایع راهبردی، به تحلیل کارایی خط‌مشی‌های خصوصی‌سازی در صنعت نفت ایران می‌پردازد. مسئله اصلی این مطالعه، واکاوی شکاف میان اهداف سیاست‌های کلی اصل ۴۴ و نتایج عملی آن در بخش انرژی است که فراتر از انتقال مالکیت، به مثابه یک پدیده حکمرانی‌محور بررسی شده است. این تحقیق از نظر هدف، کاربردی و از نظر روش‌شناسی، کیفی است که داده‌های آن از طریق تحلیل اسنادی گردآوری و با روش تحلیل مضمون براون و کلارک در نرم‌افزار مکس کیو دی ای تحلیل شد. یافته‌های پژوهش منجر به شناسایی چهار مضمون کلیدی گردید: غلبه منطق مالی کوتاه‌مدت بر اهداف توسعه‌ای، ضعف حکمرانی تنظیم‌گر و ناهماهنگی نهادی، عدم انتقال واقعی کنترل مدیریتی و بازتولید انحصار در قالب جدید. نتایج نشان می‌دهد که خصوصی‌سازی در صنعت نفت عمدتاً به شکل «شبه‌خصوصی‌سازی» اجرا شده و به افزایش بهره‌وری یا کاهش مداخلات دولت منجر نشده است. در نهایت، مقاله بر ضرورت اصلاح چارچوب تنظیم‌گری به عنوان پیش‌شرط موفقیت واگذاری‌ها تأکید می‌کند.

مقدمه

در دهه‌های اخیر، خصوصی‌سازی به عنوان ابزاری کلیدی برای اصلاح ساختار بخش عمومی، افزایش کارایی بنگاه‌ها و بازتعریف رابطه دولت و بازار مطرح بوده است. این فرایند فراتر از انتقال مالکیت، شامل تقویت رقابت، بهبود حکمرانی اقتصادی و کاهش نقش مستقیم دولت است؛ اما موفقیت آن به شدت به کیفیت نهادها، تنظیم‌گری مناسب و بستر نهادی وابسته است (Shleifer & Vishny, 1994, Megginson & Netter, 2001).

در ایران، خصوصی‌سازی بر اساس اصل ۴۴ قانون اساسی و سیاست‌های کلی ابلاغی سال ۱۳۸۴ آغاز شد با اهدافی چون گسترش مالکیت عمومی، ارتقای کارایی، افزایش رقابت‌پذیری و کاهش بار مالی دولت. با این حال، در صنعت نفت و گاز به دلیل نقش محوری در اقتصاد ملی، وابستگی بودجه به درآمدهای نفتی و ملاحظات امنیتی اجرای این سیاست با چالش‌های جدی مواجه بوده است. شواهد نشان می‌دهد که بخش عمده واگذاری‌ها نه به بخش خصوصی رقابتی، بلکه در قالب رد دیون یا انتقال به نهادهای عمومی غیردولتی و شبه‌دولتی انجام شده است؛ الگویی که در کوتاه‌مدت منابع مالی دولت را تأمین کرد، اما در بلندمدت به خروج واقعی دولت از مدیریت منجر نشد و انحصار را در قالب جدیدی بازتولید کرد. شفافیت و پاسخ‌گویی را تضعیف نمود (کریم و همکاران، ۱۳۹۴؛ سازمان خصوصی‌سازی، ۱۴۰۰). تحریم‌های بین‌المللی نیز با محدود کردن سرمایه‌گذاری خارجی و انتقال فناوری، این مسیر را پیچیده‌تر ساخته است (Rasoulinezhad & Kirilkina, 2023).

مطالعات داخلی عمدتاً بر صوری بودن خصوصی‌سازی، ضعف شفافیت و تداوم مداخله دولت تمرکز کرده‌اند، اما تحلیل نظام‌مند ابعاد حکمرانی و تعامل نهادها در سطوح سیاست‌گذاری، اجرا و نظارت به ویژه با رویکرد حکمرانی چندسطحی کمتر مورد توجه قرار گرفته است. تجربه کشورهای موفق مانند نروژ و عربستان سعودی نشان می‌دهد که موفقیت خصوصی‌سازی در صنایع نفتی بیش از انتقال مالکیت، به اصلاح محیط نهادی، ایجاد نهادهای تنظیم‌گر مستقل و تفکیک نقش‌های دولت (سیاست‌گذار، ناظر و مالک) وابسته است

نوآوری این پژوهش، بررسی خصوصی‌سازی صنعت نفت ایران نه صرفاً به عنوان انتقال مالکیت، بلکه به مثابه یک فرایند حکمرانی تنظیم‌گر و نهادی است. این مطالعه با تحلیل کیفی خط‌مشی‌های واگذاری، شکاف میان اهداف سیاستی و نتایج عملی را آشکار می‌سازد و نقش ضعف تنظیم‌گری و ناهماهنگی نهادی را در ناکارآمدی فرایند تبیین می‌کند. هدف اصلی پژوهش، آسیب شناسی و چالش‌های خصوصی‌سازی صنعت نفت ایران در تحقق پیشرفت اقتصادی است. مقاله به دنبال پاسخ به پرسش‌های زیر می‌باشد:

- فرایند واگذاری سهام شرکت‌های نفتی در ایران در تعامل میان سطوح مختلف حکمرانی چگونه شکل گرفته و این تعاملات چه تأثیری بر انتقال واقعی کنترل بنگاه‌ها داشته‌اند؟
- نهادهای تنظیم‌گر و نظارتی چه نقشی در فرایند خصوصی‌سازی صنعت نفت ایفا کرده‌اند و چه چالش‌ها یا تعارض‌هایی مانع تحقق اهداف سیاست‌گذار شده است؟
- از منظر حکمرانی چندسطحی، چه الگوهایی از ناهماهنگی نهادی در تجربه خصوصی‌سازی صنعت نفت ایران قابل شناسایی است و این الگوها چه پیامدهایی برای کارایی و رقابت‌پذیری بنگاه‌های واگذارشده داشته‌اند؟

روش تحقیق

پژوهش حاضر از نظر هدف کاربردی و از نظر ماهیت توصیفی–تحلیلی است و با رویکرد کیفی به بررسی چالش‌های خط‌مشی‌های خصوصی‌سازی در صنعت نفت ایران می‌پردازد. انتخاب روش کیفی به دلیل پیچیدگی نهادی، چندسطحی و تعاملی بودن این پدیده است که تحلیل آن نیازمند درک عمیق از قواعد رسمی و غیررسمی و فرایندهای تصمیم‌گیری است و صرفاً با روش‌های کمی قابل تبیین نیست (North, 1990)

روش گردآوری داده‌ها

داده‌ها از طریق مطالعه اسنادی گردآوری شدند. اسناد بررسی‌شده شامل سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، قوانین و آیین‌نامه‌های اجرایی، گزارش‌های سازمان خصوصی‌سازی، گزارش‌های سازمان بورس و اوراق بهادار و اسناد تحلیلی نهادهای پژوهشی بودند. این اسناد به منظور شناسایی اهداف اعلام‌شده سیاست‌گذار، سازوکارهای واگذاری و روندهای نهادی خصوصی‌سازی تحلیل شدند.

روش تحلیل داده‌ها

برای تحلیل داده‌ها از روش تحلیل مضمون بر اساس مراحل پیشنهادی براون و کلارک (۲۰۰۶) استفاده شد. داده‌های متنی اسناد با نرم‌افزار مکس کیو دی ایکدگذاری شدند.

مراحل	نام	جدول مدل تحلیل مضمون براون و کلارک
اول	آشنایی با داده‌ها	نوشتن داده‌ها، خواندن و بازخوانی، ثبت ایده‌های اولیه
دوم	ایجاد کدهای اولیه	کدگذاری ویژگی‌های موردنظر داده به‌صورت منظم و مرتب‌کردن داده‌ها با هر یک از کدها
دوم	جستجوی مضامین	تطبیق‌دادن کدها به مضامین بالقوه و جمع آوری همه داده‌های مرتبط با هر یک از مضامین بالقوه
دوم	بازنگری مضامین	بازبینی مضامین بالقوه با کدهای استخراج‌شده و مجموعه‌داده‌ها و ایجاد شبکه تحلیلی مضامین
سوم	نام‌گذاری مضامین	تحلیل مداوم به‌منظور پالایش ویژگی‌های هر تم/مضمون
	تدوین گزارش	تحلیل پایانی از استخراجات تحلیلی مرتبط با سؤالات تحقیق و ادبیات و تدوین یک گزارش

اعتبار و پایایی پژوهش

جهت تضمین کیفیت یافته‌ها، از راهبرد تثلیث منابع داده‌ای استفاده شد؛ به این معنا که یافته‌ها از طریق مقایسه گزارش‌های نهادهای مختلف (نظارتی، اجرایی و پژوهشی) مورد راستی‌آزمایی قرار گرفتند. همچنین برای سنجش پایایی، فرایند کدگذاری در بازه‌های زمانی مختلف تکرار و پس از بازبینی کدهای استخراج‌شده، ضریب توافق و ثبات تحلیل‌ها مورد تأیید قرار گرفت.

۱۳

بمکرایی و پیشرفت

نتایج و بحث

یافته‌های پژوهش

چهل و چهار مضمون پایه، پانزده مضمون سازمان‌دهنده و چهار مضمون فرایگر حول محورهای مالی، نهادی، مدیریتی و رقابتی شناسایی شدند، که چالش‌های چندبعدی خصوصی‌سازی در ایران را نشان می‌دهند. یافته‌ها بر اساس تحلیل اسناد رسمی و گزارش‌های نهادی، در قالب چهار مضمون محوری سازمان‌دهی شده‌اند و نشان می‌دهند که خصوصی‌سازی صنعت نفت ایران به شکل «شبه خصوصی‌سازی» انجامیده است.

مضمون اول، غلبه منطق مالی کوتاه‌مدت بر اهداف توسعه‌ای خصوصی‌سازی: این مضمون به استفاده از خصوصی‌سازی برای حل مسائل مالی دولت (مانند تأمین کسری بودجه و رد دیون) اشاره دارد، که اهداف توسعه‌ای مانند افزایش بهره‌وری و رقابت را در حاشیه قرار می‌دهد. تحلیل اسناد نشان‌دهنده غلبه منطق مالی بر اهداف بلندمدت است.

مضمون دوم، ضعف حکمرانی تنظیم‌گر و ناهماهنگی نهادی: این مضمون به فقدان تنظیم‌گر مستقل و هم‌پوشانی وظایف نهادی اشاره دارد، که انحراف از اهداف اولیه را موجب شده است. تحلیل اسناد نشان‌دهنده تمرکز وظایف در ساختار دولت و ضعف نظارت است.

مضمون سوم، عدم انتقال واقعی کنترل مدیریتی: یافته‌ها حاکی از آن است که علی‌رغم انتقال مالکیت حقوقی به بخش غیردولتی، کنترل مدیریتی و تصمیم‌گیری راهبردی همچنان در اختیار دولت یا نهادهای وابسته باقی مانده است. این پدیده منجر به شکل‌گیری «مدیریت شبه‌دولتی» شده که در آن انتصاب مدیران ارشد همچنان تابع ملاحظات سیاسی است.

مضمون چهارم، بازتولید انحصار در قالب جدید: خصوصی‌سازی در صنعت نفت به جای شکستن انحصارهای دولتی و ایجاد فضای رقابتی، به تمرکز مالکیت در دست چند هلدینگ بزرگ وابسته به نهادهای عمومی انجامیده است. این وضعیت نه تنها رقابت را تقویت نکرده، بلکه دسترسی بازیگران واقعی بخش خصوصی به منابع و تسهیلات را محدودتر ساخته است.

به‌منظور جمع‌بندی تحلیلی یافته‌ها و تسهیل انتقال به بخش بحث و نتیجه‌گیری، پیامدهای نهادی و سیاستی مضامین اصلی در جدول ۷ ارائه شده است. این جمع‌بندی مبنای تحلیل‌های سیاستی و مقایسه با ادبیات‌پژوهش در بخش بعدی قرار می‌گیرد.

جدول جمع‌بندی تحلیلی و پیامدهای سیاستی

پیامد سیاستی	پیامد نهادی	مضمون اصلی
بازنگری در اهداف واگذاری	انحراف هدف خصوصی‌سازی	منطق مالی کوتاه‌مدت
تفکیک مالکیت و مدیریت	تداوم تصدی‌گری پنهان	عدم انتقال کنترل
ایجاد تنظیم‌گر مستقل	ناکارآمدی نهادی	ضعف تنظیم‌گری
اصلاح ساختار بازار	کاهش رقابت	بازتولید انحصار

بحث و نتیجه گیری

یافته‌های حاصل از تحلیل اسنادی نشان می‌دهد که خصوصی‌سازی در صنعت نفت ایران به‌جای تحقق اهداف توسعه‌ای (افزایش کارایی و رقابت)، تحت تأثیر الزامات مالی دولت به الگویی از «شبه‌خصوصی‌سازی» منجر شده است. تحلیل مضمون اسناد بالادستی و گزارش‌های نظارتی نشان داد که غلبه منطق مالی کوتاه‌مدت (تأمین کسری بودجه و رد دیون) بر اصلاح ساختار تقدم یافته است. این یافته با نتایج مطالعات ذاکری (۱۴۰۱) هم‌راستاست که خصوصی‌سازی را ابزاری برای مدیریت مالی دولت توصیف می‌کند. در سطح بین‌المللی نیز میکینسون و نتر (۲۰۰۱) هشدار می‌دهند که خصوصی‌سازی بدون تعهد به اهداف کارایی، نتایج معکوس خواهد داشت.

شکاف میان واگذاری مالکیت و عدم انتقال واقعی کنترل مدیریتی، چالش دوم این صنعت است. گزارش‌های حاکمیت شرکتی نشان می‌دهد که تداوم نفوذ دولت در انتصاب مدیران هلدینگ‌های شبه‌دولتی، مانع از استقلال بنگاه‌ها شده است؛ وضعیتی که از ویژگی‌های خصوصی‌سازی ناقص در اقتصادهای در حال توسعه است (Wolf & Pollitt, 2008).

مهم‌ترین تفاوت تجربه ایران با نمونه‌های موفقی چون نروژ، در ضعف حکمرانی تنظیم‌گر نهفته است. در حالی که نروژ با تفکیک دقیق نقش‌های سیاست‌گذاری، مالکیت و نظارت (از طریق نهادهای مستقل) به بهره‌وری دست یافت، در ایران وزارت نفت هم‌زمان هر سه نقش را ایفا می‌کند که منجر به تعارض منافع و ناهماهنگی نهادی شده است. در نهایت، واگذاری‌ها نه تنها انحصار را نشکسته، بلکه به بازتولید انحصار در قالب هلدینگ‌های عمومی انجامیده که رقابت‌پذیری را بیش از پیش تضعیف کرده است (باراحمدی و صادقی شاهدانی، ۱۴۰۲).

پیشنهادها

با توجه به یافته‌های پژوهش، پیشنهادهای زیر ارائه می‌گردد:

- بازتعریف کارکرد خصوصی‌سازی: تغییر نگرش در قوانین بودجه از «تأمین منابع مالی» به «ارتقای بهره‌وری و توسعه صنعتی».
- تدوین نقشه راه توسعه صنعتی: اولویت‌بندی واگذاری‌ها بر اساس زنجیره ارزش نفت و گاز به‌جای واگذاری‌های شتاب‌زده و پراکنده.
- تأسیس نهاد تنظیم‌گر مستقل: ایجاد مرجعی خارج از بدنه وزارت نفت برای نظارت بر رقابت و شفافیت قیمت‌گذاری.
- تفکیک نقش‌های سه‌گانه: اصلاح قوانین به‌منظور جداسازی قطعی وظایف حاکمیتی وزارت نفت از وظایف مالکیتی و نظارتی.
- اصلاح حاکمیت شرکتی: تضمین استقلال هیئت‌مدیره در شرکت‌های واگذارشده و ممنوعیت انتصابات مستقیم دولتی در نهادهای شبه‌دولتی خریدار.
- جذب بخش خصوصی واقعی: طراحی مشوق‌های مالیاتی و تسهیلات ورود برای بازیگران غیروابسته به نهادهای عمومی جهت شکستن انحصار.

منابع

- امیررحیمی، حسین ، حسینی، سید شمس الدین ، سیدنورانی، سید محمدرضا ، محمدی، تیمور و صفرزاده، اسماعیل . (۱۳۹۹). بررسی وضعیت خصوصی‌سازی صنایع پالایش نفت ایران با رویکرد (فازی). پژوهشنامه اقتصاد انرژی ایران. ۱۱(۳۷).
- ذاکری، علیرضا . (۱۴۰۱). خصوصی‌سازی دارایی‌های دولت در ایران (۱۳۶۸–۱۳۹۹) (مطالعهٔ گزارش‌های مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی). جامعه‌شناسی تاریخی. ۱۳(۲)، ۱۴۱–۱۷۸.
- رهبر انقلاب اسلامی. (۱۲۸۴). قانون اجرای سیاستهای کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی مصوب ۱۳۸۶،۱۱،۰۸ با اصلاحات و الحاقات بعدی. تهران.
- سازمان بورس و اوراق بهادار. (۱۴۰۳). گزارش های وضعیت بازار سرمایه: فروردین ماه ۱۴۰۳ الی دی ماه ۱۴۰۴. تهران
- سازمان خصوصی‌سازی. (۱۳۹۵). گزارش های عملکرد سازمان خصوصی‌سازی از سال ۱۳۹۵ الی ۱۴۰۳. تهران: وزارت امور اقتصادی و دارایی.
- قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.(۱۳۵۸/۱۳۶۸). قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (با اصلاحات سال ۱۳۶۸). تهران
- کریم،محمدحسین ، شفافی شهری،وحید و نصری،لیلا . (۱۳۹۴). ارزیابی فرآیند خصوصی‌سازی در راستای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی (افزایش سهم بخش خصوصی). سیاست‌های راهبردی و کلان، ۳(شماره ۱۱)، ۴۹–۶۲.
- مرکز پژوهش‌های اتاق بازرگانی ایران.(۱۴۰۲). تدوین نقشه راه پیشبرد روابط اقتصادی ایران و عربستان سعودی. تهران: اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران.
- باراحمدی، محمد و صادقی شاهدانی، مهدی . (۱۴۰۲). واکاوی خصوصی‌سازی صنایع پایین‌دستی نفت و گاز در ایران از منظر چارچوب توسعه و تحلیل نهادی استروم. نظریه های کاربردی اقتصاد. ۱۱(۱)، ۲۴۵–۲۸۸.

- Bortolotti, B., & Perotti, E. (2007). From government to regulatory governance: Privatization and the residual role of the state. The World Bank Research Observer.
- Braun, V., & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, 3(2), 77–101
- Daniell, K. A., & Kay, A. (Eds.). (2017). Multi-level governance: Conceptual challenges and case studies from Australia. ANU Press.
- Kikeri, S., Nellis, J., & Shirley, M. (1992). Privatization: The lessons of experience. The World Bank.
- Megginson, W. L., & Netter, J. M. (2001). From state to market: A survey of empirical studies on privatization. *Journal of Economic Literature*, 39(2), 321–389. https://doi.org/10.1257/jel.39.2.321
- North, D. C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge University Press.
- Rasoulinezhad, E., & Kirilkina, I. (2023). The effects of Western sanctions on Iranian and Russian energy economics: Evidence from scenario planning method. *Journal of World Sociopolitical Studies*.
- Shleifer, A., & Vishny, R. W. (1994). Politicians and firms. *The Quarterly Journal of Economics*, 109(4), 995–1025.
- Wejermars, R., & Moeller, J. (2020). Saudi Aramco privatization in perspective: Financial analysis and future implications. *Journal of Finance and Economics*.
- Wolf, C., & Pollitt, M. G. (2008). Privatising national oil companies: Assessing the impact on firm performance (Working paper). Judge Business School, University of Cambridge. https://doi.org/10.2139/ssrn.1088327
- Wolf, C., & Pollitt, M. G. (2009). The welfare implications of oil privatisation: A cost-benefit analysis of Norway’s Statoil (EPRG Working Paper No. 0905). Electricity Policy Research Group, University of Cambridge. https://doi.org/10.2139/ssrn.1260280