



Rethinking the Privatization of Iran's Oil Industry: A Qualitative Policy Analysis of Divestment Strategies and Regulatory Governance

Amir Reza Narimani* 

Assistant Professor, Faculty of Governance,
College of Management, University of Tehran,
Tehran, Iran

Ahmad Reza Abazari 

Master student of Economic Governance,
Faculty of Governance, College of
Management, University of Tehran, Tehran,
Iran

Abstract

Privatization, as a key instrument for economic restructuring, has become a cornerstone of economic policymaking in Iran through the implementation of the General Policies of Article 44 of the Constitution, which aim to increase efficiency, enhance competitiveness, and reduce state intervention. However, the experience of oil industry privatization has faced significant institutional and governance challenges. This research, aimed at analyzing the efficiency of privatization policies in the Iranian oil industry, examines this process not merely as a transfer of ownership but as an institutional and governance-oriented phenomenon. This

* Corresponding Author: narimani@ut.ac.ir

How to Cite: Narimani, A. R. and Abazari, A. R. (2026). Rethinking the Privatization of Iran's Oil Industry: A Qualitative Policy Analysis of Divestment Strategies and Regulatory Governance. *Studies in Public Service Administration*, 4(11), 85 - 126. doi: 10.22054/spsa.2026.91745.1133

study is applied in nature and employs a survey method with a qualitative approach. Data were collected through 18 semi-structured interviews with experts—as narrators of lived experience—alongside supplementary document analysis. Data analysis was conducted using the Braun and Clarke thematic analysis method and MAXQDA 2022 software. The research analytical framework is based on the interaction of three levels: macro-governance, sectoral governance, and market governance. The results led to the identification of four main themes: the dominance of short-term financial logic over developmental privatization goals, weakness in regulatory governance and institutional incoherence, failure to transfer managerial control effectively, and the reproduction of monopoly in a new form. The findings indicate that privatization in the Iranian oil industry was primarily implemented as “pseudo-privatization” and failed to achieve objectives such as increased productivity, competitiveness, and reduced state interference. Finally, practical policy recommendations are proposed at the strategic, institutional, and executive levels, emphasizing the need to reform the governance and regulatory framework as a prerequisite for the success of privatization in the oil industry.

Keywords: Privatization, Energy governance, Iran’s petroleum industry, Public policy, Regulatory governance, Quasi-privatization, Multi-level governance.

1. Introduction

Privatization in Iran’s oil industry has been formally pursued under the general policies of Article 44 of the Constitution, with declared objectives of enhancing productive efficiency, promoting competition, and reducing state ownership. However, empirical evidence and expert testimony indicate that the process has consistently produced what this study terms “quasi-privatization,” a structural pattern in which legal ownership transfers occur without a

genuine transfer of managerial control, ultimately reproducing monopoly under new institutional forms. This study examines Iran's oil sector privatization not as a simple ownership transaction, but as an institution- and governance-centered process operating simultaneously at three distinct levels of governance.

2. Problem Statement and Research Gap

Despite two decades of implementation, privatization in Iran's oil industry has consistently failed to meet its developmental objectives. The majority of share transfers were directed not to competitive private entities, but to quasi-governmental funds, pension organizations, and state-affiliated holding companies through mechanisms such as debt settlement and asset monetization. This pattern has preserved, rather than dismantled, state dominance over enterprise decision-making, producing an institutional outcome that diverges sharply from the goals enshrined in Article 44 policies.

The existing literature has documented the formal character of Iranian privatization (Karim et al., 2015; Zakeri, 2022; Amirrahimi et al., 2020), yet the specific mechanisms through which quasi-privatization is reproduced, namely the interaction of macro-level fiscal imperatives, sectoral institutional overlap, and market-level entry barriers, remain underexplored. In particular, no prior study has systematically analyzed how the simultaneous concentration of policymaking, ownership, and regulatory roles within the Ministry of Petroleum has structurally prevented the genuine transfer of control. This study addresses that gap through a multi-level governance framework.

3. Theoretical Framework

The study integrates three complementary theoretical traditions. New Institutionalism (North, 1990) provides the foundational premise that privatization succeeds only when ownership transfer is accompanied by genuine managerial autonomy, a condition absent in Iran's case.

The framework of Regulatory Governance (Bortolotti & Perotti, 2007; Levi-Faur, 2011; Gilardi, 2008) holds that the state, even after divestiture, retains responsibility for guaranteeing competitive rules and preventing monopoly; the absence of an independent regulatory body, comparable to Norway's NPD or the UK's OFGEM, constitutes the central institutional deficit in Iran's privatization architecture. Multi-level Governance Theory (Daniell & Kay, 2017) frames the privatization outcome as the product of interactions among the macro level (constitutional and upstream legislation), the sectoral level (ministerial and implementing agencies), and the market level (enterprises, investors, and financial institutions). Peters (2015) further demonstrates that in rentier economies, budgetary logic structurally overrides developmental logic. Public Choice Theory (Buchanan & Tullock, 1962; Stigler, 1971) explains why incumbent institutions systematically resist the transfer of genuine control: concentrated authority enables rent extraction and allows policymakers to prioritize short-term political gain over long-term efficiency.

4. Methodology

The study adopts a qualitative, applied, survey-based design justified by the complex, multi-level, and institutionally embedded nature of the research problem. Data were collected from two complementary sources. The primary source comprised 18 semi-structured interviews with senior oil industry executives, Privatization Organization specialists, energy policy experts, and regulatory oversight representatives, selected via purposive sampling, with a minimum of 10 years' sectoral experience and direct involvement in privatization design or implementation. Theoretical saturation was reached at interview 16; two confirmatory interviews followed. A member-checking session with six participants subsequently validated interpretive accuracy. The secondary source comprised documentary analysis of Article 44 implementing regulations, Privatization

Organization annual reports (2016–2024), Securities and Exchange Organization market reports, and parliamentary research center publications. Data were analyzed using Braun and Clarke's (2006) thematic analysis method with MAXQDA 2022. Rigor was ensured through data triangulation, peer debriefing, and process auditing. Test-retest reliability was calculated at 77 percent, exceeding the 60 percent acceptability threshold.

5. Findings

Analysis yielded four overarching themes constituting the institutional anatomy of quasi-privatization in Iran's oil sector.

5.1. Dominance of Short-Term Fiscal Logic over Developmental Objectives

At the macro level, a persistent conflict was identified between the state's budgetary imperatives and the developmental goals enshrined in upstream policy documents. While Article 44 mandated efficiency enhancement and competitive market development, buyer selection, divestment timing, and share-offering mechanisms were systematically subordinated to fiscal necessity. Three divestiture patterns marked the study period: block sales to non-governmental public institutions (2016–2018); debt-settlement transfers to quasi-governmental pension funds (2019–2021); and asset-monetization transactions with state-affiliated holding companies (2022–2024). In each phase, stated objectives diverged from operational reality. This pattern is consistent with Public Choice Theory (Buchanan & Tullock, 1962) and Peters's (2015) analysis of rentier state behavior, in which budgetary logic structurally overrides developmental intent.

5.2. Weak Regulatory Governance and Institutional Incoordination

At the sectoral level, the most critical institutional fracture was the conflict between the Ministry of Petroleum and the Privatization

Organization. The Ministry — simultaneously serving as policymaker, owner, and supervisor — resisted genuine divestiture to preserve strategic control, while the Privatization Organization faced political pressure to accelerate transfers. In the absence of an independent arbitrating body, this conflict produced systematic goal displacement. The threefold role concentration within a single ministry created conditions of regulatory capture (Stigler, 1971), standing in direct contrast to the Norwegian NPD model, in which institutional separation of state ownership, policy, and regulation is constitutionally mandated.

5.3. Failure to Effect Genuine Managerial Control Transfer

At the market level, a decisive gap was identified between the legal transfer of ownership and the substantive transfer of decision-making authority. Even when shares were formally transferred to pension funds and social security organizations, managerial control and strategic direction remained anchored in the state through board composition, executive appointments, and operational intervention. This phenomenon — termed “enterprise politicization” by Boycko, Shleifer, and Vishny (1996) — was not incidental but structurally reinforced by the absence of corporate governance requirements mandating board independence. Post-transfer company data confirm no significant change in board composition or executive appointment patterns in the majority of divested firms.

5.4. Reproduction of Monopoly in a New Institutional Form

The fourth theme is a structural consequence of the three preceding ones. Fiscal-driven buyer selection, the absence of competitive tendering oversight, and the lack of independent regulation combined to transform the state monopoly into a quasi-governmental monopoly: large state-affiliated holding companies replaced the state as dominant owners without introducing competitive market dynamics. Post-divestiture data confirm stable or increasing ownership concentration,

persistently low competitive intensity, and minimal entry by genuine private actors, consistent with Birdsall and Nellis's (2003) finding that privatization without structural market reform primarily redistributes rents to politically connected groups rather than generating efficiency gains.

6. Policy Implications

Three levels of policy recommendation follow directly from the findings. At the strategic level, the Article 44 implementing regulations, specifically Article 23, should be amended to require that each divestiture be conditioned on: a verifiable long-term development plan from the prospective buyer; measurable productivity benchmarks for the five-year post-transfer period; and performance-contingent financial guarantees. At the institutional level, an Independent Commission for Petroleum Sector Regulation should be established under parliamentary authority, not the executive branch, with fixed five-year appointments and binding executive powers over competitive regulation, post-divestiture performance monitoring, and conflict-of-interest enforcement, modeled on the Norwegian NPD and UK OFGEM. At the enterprise level, at least 51 percent of divested company boards should be composed of state-independent members, ownership concentration should be capped at 25 percent per sub-sector, and chief executive appointments should require confirmation by the independent commission.

7. Conclusion

This study demonstrates that privatization in Iran's oil industry has functioned as a mechanism of state financial management rather than genuine market reform. The four overarching themes, fiscal logic dominance, regulatory governance failure, managerial control retention, and monopoly reproduction, are interconnected outcomes of a single structural deficiency: the absence of credible, independent, and binding institutional arrangements separating the state's

ownership, regulatory, and policymaking functions. The study's contributions are threefold: theoretically, it operationalizes quasi-privatization within a multi-level governance framework applied to a rentier petrostate context; empirically, it identifies the institutional mechanisms through which quasi-privatization is systematically produced; and practically, it offers context-specific, constitutionally grounded recommendations that chart a feasible path toward genuine divestiture reform in Iran's petroleum sector.



بازاندیشی خصوصی سازی صنعت نفت ایران؛ تحلیل کیفی خط‌مشی‌های واگذاری و حکمرانی تنظیم‌گر

استادیار، دانشکده حکمرانی، دانشکده‌گان مدیریت، دانشگاه تهران، تهران، ایران

امیررضا نریمانی * 

دانشجوی کارشناسی ارشد رشته حکمرانی اقتصادی، دانشکده حکمرانی،

دانشکده‌گان مدیریت، دانشگاه تهران، تهران، ایران

احمدرضا اباذری 

چکیده

خصوصی‌سازی به‌عنوان یکی از ابزارهای کلیدی اصلاح ساختار اقتصادی، باهدف افزایش کارایی، ارتقای رقابت‌پذیری و کاهش تصدی‌گری دولت، در ایران از طریق اجرای خط‌مشی‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی به یکی از محورهای اصلی خط‌مشی‌گذاری اقتصادی تبدیل شد. بااین‌حال، تجربه خصوصی‌سازی در صنعت نفت با چالش‌های نهادی و حکمرانی قابل‌توجهی مواجه شده است. پژوهش حاضر باهدف تحلیل کارایی خط‌مشی‌های خصوصی‌سازی در صنعت نفت ایران، این فرایند را نه صرفاً به‌عنوان انتقال مالکیت، بلکه به‌مثابه پدیده‌ای نهادی و حکمرانی‌محور بررسی کرد. این مطالعه از نظر هدف کاربردی و از نظر روش گردآوری داده‌ها پیمایشی با رویکرد کیفی است. داده‌ها از طریق ۱۸ مصاحبه نیمه‌ساختاریافته با خبرگان به‌عنوان روایتگران تجربه زیسته و مطالعه اسنادی تکمیلی گردآوری شد. تحلیل داده‌ها با روش تحلیل مضمون براون و کلارک و نرم‌افزار MAXQDA نسخه ۲۰۲۲ انجام شد. چارچوب تحلیلی پژوهش بر تعامل سه سطح حکمرانی کلان، بخشی و بازار استوار است. نتایج به شناسایی چهار مضمون اصلی انجامید: غلبه منطق مالی کوتاه‌مدت بر اهداف توسعه‌ای خصوصی‌سازی، ضعف حکمرانی تنظیم‌گر و ناهماهنگی نهادی، عدم انتقال واقعی کنترل مدیریتی، و بازتولید انحصار در قالب جدید. یافته‌ها نشان داد که خصوصی‌سازی در صنعت نفت ایران عمدتاً به شکل «شبه‌خصوصی‌سازی» اجرا شد و به تحقق اهدافی نظیر افزایش بهره‌وری، رقابت‌پذیری و کاهش مداخلات دولت منجر نشد. در پایان، پیشنهادی خط‌مشی‌ای عملیاتی در سطوح راهبردی، نهادی و اجرایی ارائه شد و بر ضرورت اصلاح چارچوب حکمرانی و تنظیم‌گری به‌عنوان پیش‌شرط موفقیت خصوصی‌سازی در صنعت نفت تأکید گردید.

کلیدواژه‌ها: خصوصی‌سازی، حکمرانی انرژی، صنعت نفت ایران، خط‌مشی‌گذاری عمومی.

مقدمه

در دهه‌های اخیر، خصوصی‌سازی به عنوان یکی از مهم‌ترین ابزارهای خط‌مشی‌گذاری اقتصادی برای اصلاح ساختار بخش عمومی، افزایش کارایی بنگاه‌ها و ایجاد تعادل میان دولت و بازار مورد توجه گسترده قرار گرفته است. در ادبیات اقتصادی، خصوصی‌سازی صرفاً به معنای انتقال مالکیت دارایی‌های دولتی تلقی نمی‌شود، بلکه فرایندی چندبعدی است که هدف آن بازتعریف نقش دولت، تقویت رقابت و بهبود کیفیت حکمرانی اقتصادی است (Kikeri et al., 1992؛ Kay & Thompson, 1986). مطالعات کلاسیک نشان می‌دهند که موفقیت این خط‌مشی به شدت به بستر نهادی، کیفیت تنظیم‌گری و نحوه تعامل دولت با بازار وابسته است و در غیاب این پیش‌شرط‌ها، خصوصی‌سازی می‌تواند به تداوم ناکارآمدی و حتی تشدید انحصار منجر شود (Megginson & Netter, 2001؛ North, 1990؛ Shleifer & Vishny, 1994). در سال‌های اخیر، پژوهشگرانی چون (Gilardi و Jordana & Levi-Faur (2004) (2008) نشان داده‌اند که موج جهانی خصوصی‌سازی با ظهور دولت تنظیم‌گر^۱ همراه بوده است؛ مفهومی که بر تحول نقش دولت از مالک و مجری به ناظر و تنظیم‌گر دلالت دارد. این چارچوب نظری، اهمیت نهادهای تنظیم‌گر مستقل را به عنوان شرط لازم موفقیت خصوصی‌سازی برجسته می‌سازد.

در ایران، خصوصی‌سازی به طور رسمی بر پایه اصل ۴۴ قانون اساسی و با ابلاغ خط‌مشی‌های کلی آن در سال ۱۳۸۴ وارد مرحله اجرایی شد. هدف این خط‌مشی‌ها، گسترش مالکیت عمومی، ارتقای کارایی بنگاه‌های اقتصادی، افزایش رقابت‌پذیری و کاهش بار مالی و مدیریتی دولت اعلام شد (سیاست‌های کلی اصل ۴۴، ۱۳۸۴). با این حال، تجربه عملی خصوصی‌سازی در بخش‌های راهبردی اقتصاد ایران، به ویژه صنعت نفت و گاز، نشان داد که تحقق این اهداف با چالش‌های ساختاری و نهادی قابل توجهی همراه بوده است. صنعت نفت به دلیل نقش محوری در اقتصاد ملی، وابستگی بودجه عمومی به

درآمدهای نفتی و ملاحظات امنیتی و سیاسی، یکی از پیچیده ترین حوزه ها برای اجرای خط مشی های واگذاری محسوب می شود.

شواهد تجربی و گزارش های رسمی حاکی از آن است که بخش عمده ای از واگذاری سهام شرکت های نفتی در ایران، نه به بخش خصوصی رقابتی، بلکه در قالب رد دیون دولت یا انتقال مالکیت به نهادهای عمومی غیردولتی و شبه دولتی انجام شد (کریم و همکاران، ۱۳۹۴؛ سازمان خصوصی سازی، ۱۴۰۰). این الگوی واگذاری، اگرچه در کوتاه مدت به تأمین منابع مالی دولت کمک کرد، اما در بلندمدت به خروج واقعی دولت از مدیریت بنگاه ها منجر نشد و با بازتولید انحصار در قالبی جدید، شفافیت و پاسخگویی را تضعیف کرد. ازسوی دیگر، تحریم های بین المللی نیز با محدود کردن جذب سرمایه گذاری خارجی و انتقال فناوری، مسیر خصوصی سازی در صنعت نفت ایران را بیش از پیش پیچیده کرد (Rasoulinezhad & Kirilkina, 2023).

مرور ادبیات پژوهش داخلی نشان می دهد که بخش قابل توجهی از مطالعات انجام شده، خصوصی سازی در ایران را از منظر ارزیابی عملکرد اقتصادی بنگاه ها یا بررسی کلی اجرای خط مشی های اصل ۴۴ مورد توجه قرار دادند. نتایج این پژوهش ها بر صوری بودن خصوصی سازی، ضعف شفافیت، ناهماهنگی نهادی و تداوم مداخلات دولت تأکید دارند (کریم و همکاران، ۱۳۹۴؛ ذاکری، ۱۴۰۱؛ امیری رحیمی و همکاران، ۱۳۹۹). در حوزه دولت تنظیم گر در ایران نیز پژوهش هایی چون یاراحمدی و صادقی شاهدانی (۱۴۰۲) و گزارش مرکز پژوهش های مجلس (۱۴۰۰) به ضعف ساختار تنظیم گری به عنوان عامل اصلی شکست خط مشی های واگذاری اشاره کرده اند. با این حال، تحلیل نظام مند ابعاد حکمرانی و نهادی فرایند واگذاری، به ویژه نقش و تعامل نهادهای مختلف در سطوح گوناگون خط مشی گذاری، اجرا و نظارت، کمتر مورد توجه قرار گرفته است. به طور خاص، خلأ پژوهشی محسوسی در به کارگیری رویکرد حکمرانی چند سطحی برای تبیین ناکامی ها یا محدودیت های خصوصی سازی در صنعت نفت ایران مشاهده می شود.

(Daniell & Kay, 2017)

در سطح بین المللی، تجربه کشورهایی مانند نروژ و عربستان سعودی نشان می دهد که موفقیت خصوصی سازی در صنایع نفتی بیش از آنکه به انتقال صرف مالکیت وابسته باشد،

به اصلاح محیط نهادی، ایجاد نهادهای تنظیم گر مستقل و تفکیک روشن نقش های دولت به عنوان خط مشی گذار، ناظر و مالک بستگی دارد (Wolf & Pollitt, 2008؛ Wolf & Pollitt, 2009؛ & Pollitt, 2009؛ Weijermars & Moeller, 2020). (Maggetti (2011) نیز در پژوهش تطبیقی خود نشان داد که استقلال واقعی نهادهای تنظیم گر، نه صرفاً استقلال رسمی، بلکه شرط تعیین کننده موفقیت خصوصی سازی در صنایع شبکه ای است. مطالعات تطبیقی همچنین تأکید می کنند که هماهنگی نهادی میان سطوح مختلف حکمرانی، شرط لازم برای تحقق اهداف کارایی، رقابت پذیری و پاسخگویی در فرایند خصوصی سازی است (Bortolotti & Perotti, 2007).

نوآوری اصلی این پژوهش در سه وجه متمایز است: نخست، این مطالعه برخلاف پژوهش های پیشین که عمدتاً بر پیامدهای اقتصادی خصوصی سازی متمرکز بودند، فرایند واگذاری را در تعامل هم زمان سه سطح حکمرانی کلان (قوانین بالادستی)، بخشی (وزارتخانه ها و نهادهای اجرایی) و بازار (بنگاه ها و سرمایه گذاران)، تحلیل می کند و نشان می دهد که تعارض منطق این سطوح چگونه به پدیده «شبه خصوصی سازی» انجامیده است. دوم، این پژوهش با تمرکز بر متغیر «شکاف میان انتقال مالکیت حقوقی و انتقال واقعی کنترل مدیریتی» به مثابه متغیر تحلیلی بومی و خاص صنعت نفت ایران، تمایز مفهومی میان «واگذاری» و «خصوصی سازی واقعی» را در بستر ساختار سیاسی-اقتصادی ایران عملیاتی می سازد. سوم، این مطالعه با شناسایی الگوی «باز تولید انحصار در قالب نهادهای شبه دولتی» به عنوان پیامد ساختاری خاص تجربه ایران، یافته ای را ارائه می دهد که در ادبیات خصوصی سازی کشورهای نفت خیز به صورت مستند مطرح نشده است. در این مسیر، پرسش های محوری پژوهش عبارت اند از: فرایند واگذاری سهام شرکت های نفتی در ایران در تعامل میان سطوح مختلف حکمرانی چگونه شکل گرفت و این تعاملات چه تأثیری بر انتقال واقعی کنترل بنگاه ها داشت؟ نهادهای تنظیم گر و نظارتی چه نقشی در فرایند خصوصی سازی صنعت نفت ایفا کردند و چه خلأها یا تعارض هایی مانع تحقق اهداف خط مشی گذار شد؟ از منظر حکمرانی چندسطحی، چه الگوهایی از ناهماهنگی نهادی در تجربه خصوصی سازی صنعت نفت ایران قابل شناسایی است و این الگوها چه پیامدهایی

برای کارایی و رقابت پذیری بنگاه های واگذار شده داشت؟ بدین ترتیب، هدف اصلی این پژوهش واکاوی شکاف میان اهداف نظری خط مشی های خصوصی سازی و نتایج نهادی و حکمرانی حاصل از اجرای آن ها در صنعت نفت ایران است.

مبانی نظری

در ادبیات اقتصاد سیاسی، خصوصی سازی به عنوان یکی از ابزارهای اصلی اصلاح ساختار اقتصادی و بازتعریف رابطه دولت و بازار شناخته می شود. (Kay & Thompson, 1986) خصوصی سازی را مجموعه ای از خط مشی ها می دانند که با تغییر الگوی مالکیت، مقررات زدایی و معرفی رقابت، نقش دولت را از تولید کننده مستقیم به تنظیم گر و ناظر کاهش می دهد. از این منظر، خصوصی سازی صرفاً فروش دارایی های دولتی نیست، بلکه فرایندی نهادی برای افزایش کارایی، تقویت رقابت و بهبود کیفیت خدمات عمومی تلقی می شود (Kikeri et al., 1992).

مطالعات تجربی نشان دادند که آثار خصوصی سازی بر عملکرد بنگاه ها و اقتصاد ملی یکنواخت نبوده و به شدت به کیفیت نهادهای حاکم بر بازار وابسته است؛ در شرایطی که حقوق مالکیت شفاف، رقابت مؤثر و نظام تنظیم گری کارآمد وجود نداشته باشد، خصوصی سازی می تواند به تمرکز قدرت اقتصادی، شکل گیری رانت و کاهش پاسخگویی منجر شود (Shleifer & Vishny, 1994). از سوی دیگر Estache & Wren-Lewis (2009) در مروری جامع بر ادبیات خصوصی سازی در کشورهای در حال توسعه نشان دادند که در غیاب چارچوب تنظیم گری مناسب، منافع خصوصی سازی عمدتاً به گروه های خاص سیاسی-اقتصادی منتقل می شود و نه به جامعه به طور کلی. از این رو، در این پژوهش تحلیل خصوصی سازی بدون توجه به بستر نهادی و حکمرانی، تصویری ناقص از پیامدهای آن ارائه خواهد داد.

نهادهای دولت و مسئله انتقال واقعی کنترل: نظریه نهادگرایی جدید تأکید می کند که عملکرد اقتصادی بنگاه ها و بازارها نه تنها به سازوکارهای قیمتی، بلکه به قواعد رسمی و غیررسمی حاکم بر تعاملات اقتصادی وابسته است (North, 1990). از این منظر،

خصوصی سازی زمانی می تواند به افزایش کارایی منجر شود که انتقال مالکیت با انتقال واقعی کنترل مدیریتی و تصمیم گیری همراه باشد.

در بسیاری از اقتصادهای در حال توسعه، دولت حتی پس از واگذاری رسمی مالکیت، از طریق ابزارهای قانونی، نفوذ سیاسی یا نهادهای واسطه، کنترل مؤثر خود بر بنگاه ها را حفظ می کند. این وضعیت که اغلب به شکل «خصوصی سازی ناقص» یا «شبه خصوصی سازی» بروز می یابد، موجب می شود منافع بالقوه خصوصی سازی تحقق نیابد و بنگاه ها در وضعیتی بینابینی میان دولت و بازار باقی بمانند (Megginson & Netter, 2001).

Boycko, Vishny & Shleifer (1996) در چارچوب نظری خود نشان دادند که «سیاسی زدگی» بنگاه های خصوصی شده، یعنی تداوم نفوذ سیاسی بر تصمیمات مدیریتی، عامل اصلی شکست خصوصی سازی در اقتصادهای در حال گذار است. تجربه ایران در واگذاری بنگاه های بزرگ، به ویژه در صنایع راهبردی، این چالش نهادی را به خوبی نشان می دهد.

در این پژوهش، مفهوم «انتقال واقعی کنترل» به مثابه متغیر تحلیلی محوری در نظر گرفته شد که در سه سطح قابل سنجش است: در سطح کلان، تعارض میان اهداف توسعه ای مندرج در اسناد بالادستی و منطق مالی کوتاه مدت بودجه دولت؛ در سطح بخشی، همپوشانی نقش های وزارت نفت و سازمان خصوصی سازی؛ و در سطح بازار، فقدان رقابت واقعی در فرایند مزایده و واگذاری. این سه گانه تعارض است که زمینه شکل گیری «شبه خصوصی سازی» را در صنعت نفت ایران فراهم کرده است.

حکمرانی تنظیم گر و نقش دولت پس از خصوصی سازی: با گسترش خط مشی های خصوصی سازی، نقش دولت از «مالک و مدیر» به «تنظیم گر و ناظر» تغییر یافت مفهوم حکمرانی تنظیم گر بر این فرض استوار است که دولت حتی پس از واگذاری بنگاه ها، مسئول طراحی قواعد بازی، تضمین رقابت، جلوگیری از انحصار و حفاظت از منافع عمومی باقی می ماند (Bortolotti & Perotti, 2007). در این چارچوب، وجود

نهادهای تنظیم گر مستقل، شفاف و پاسخگو شرط اساسی موفقیت خصوصی سازی محسوب می شود.

Levi-Faur (2011) مفهوم «دولت تنظیم گر» را به عنوان الگوی حاکمیتی نوظهوری معرفی کرد که در آن تنظیم گری جایگزین مالکیت مستقیم دولتی می شود. در این الگو، استقلال نهادهای تنظیم گر، هم از دولت و هم از بازیگران بازار، شرط ضروری کارکرد مؤثر آنهاست (Gilardi (2008) نیز نشان داد که استقلال واقعی نهادهای تنظیم گر مستلزم تأمین پنج شرط است: استقلال در انتصاب رئیس، استقلال مالی، اختیارات اجرایی مستقل، استقلال در تصمیم گیری، و پاسخگویی به نهاد قانون گذار نه به دولت. در بستر ایران، پژوهش هایی چون یاراحمدی و صادقی شاهدانی (۱۴۰۲) و گزارش مرکز پژوهش های مجلس (۱۴۰۰) نشان دادند که نهادهای تنظیم گر موجود در صنعت نفت ایران فاقد استقلال واقعی بوده و عمدتاً در چارچوب وزارت نفت عمل می کنند که خود هم زمان نقش مالک، خط مشی گذار و ناظر را برعهده دارد.

در غیاب چنین نهادهایی، خصوصی سازی می تواند به انتقال انحصار از دولت به بازیگران شبه دولتی یا گروه های خاص منجر شود؛ وضعیتی که نه تنها کارایی اقتصادی را افزایش نمی دهد، بلکه زمینه ساز رانت جویی و تضعیف اعتماد عمومی می شود. از این رو، در این پژوهش ارزیابی خصوصی سازی بدون بررسی کیفیت تنظیم گری و ظرفیت نهادی دولت، تحلیل ناقصی از پیامدهای واقعی این خط مشی ارائه خواهد داد.

حکمرانی چندسطحی و پیچیدگی خط مشی خصوصی سازی: برخلاف رویکردهای سنتی که خصوصی سازی را فرایندی خطی میان دولت و خریدار می دانند، رویکرد حکمرانی چندسطحی بر پیچیدگی تعاملات میان سطوح مختلف حکمرانی تأکید دارد. در این رویکرد، خط مشی گذاری و اجرای خصوصی سازی حاصل تعامل میان سطح کلان (قوانین و خط مشی های بالادستی)، سطح بخشی (وزارتخانه ها و نهادهای اجرایی) و سطح بازار (بنگاه ها، سرمایه گذاران و نهادهای مالی) است. (Daniell & Kay, 2017) در صنایع راهبردی مانند نفت، این تعاملات پیچیده تر می شود؛ زیرا ملاحظات امنیتی، مالی و سیاسی به طور هم زمان بر تصمیم گیری ها اثر می گذارند.

در بستر صنعت نفت ایران، تعارض منطق این سه سطح به شکل مشخصی قابل ردیابی است: در سطح کلان، منطق مالی بودجه‌محور دولت با اهداف توسعه‌ای خصوصی‌سازی در تعارض قرار گرفت؛ در سطح بخشی، تداخل وظایف وزارت نفت و سازمان خصوصی‌سازی موجب ناهماهنگی در اجرا شد؛ و در سطح بازار، فقدان رقابت واقعی و اطلاعات نامتقارن، ورود بخش خصوصی واقعی را با موانع جدی مواجه ساخت. این تعارض سه‌گانه، زمینه اصلی شکل‌گیری پدیده «شبه خصوصی‌سازی» در صنعت نفت ایران را فراهم کرد.

فقدان هماهنگی میان سطوح مختلف حکمرانی می‌تواند موجب انحراف اهداف خط‌مشی‌گذاری، غلبه منطق کوتاه‌مدت مالی دولت و تضعیف اهداف توسعه‌ای خصوصی‌سازی شود. از این منظر، حکمرانی چندسطحی چارچوبی تحلیلی فراهم می‌کند که امکان شناسایی نقاط گسست نهادی و تبیین چرایی ناکامی یا موفقیت خط‌مشی خصوصی‌سازی را فراهم می‌سازد.

چارچوب تحلیلی پژوهش

بر مبنای مباحث فوق، در این پژوهش خصوصی‌سازی در صنعت نفت ایران به‌عنوان فرایندی نهادی و چندسطحی در نظر گرفته شد که نتایج آن نه صرفاً تابع شیوه واگذاری، بلکه وابسته به کیفیت حکمرانی تنظیم‌گر، میزان هماهنگی نهادی و نقش دولت پس از واگذاری است. چارچوب تحلیلی این پژوهش بر تعامل هم‌زمان سه سطح متمرکز است: (الف) سطح کلان شامل بررسی تعارض میان منطق مالی دولت و اهداف توسعه‌ای مندرج در اسناد بالادستی؛ (ب) سطح بخشی شامل تحلیل همپوشانی نهادی و فقدان تنظیم‌گر مستقل؛ (ج) سطح بازار شامل بررسی بازتولید انحصار و فقدان رقابت واقعی. این سه سطح در تعامل با یکدیگر، الگوی «شبه خصوصی‌سازی» را در صنعت نفت ایران شکل دادند. در این چارچوب، تمرکز اصلی بر بررسی چگونگی تعامل میان سطوح مختلف حکمرانی و پیامدهای آن برای انتقال واقعی کنترل، کارایی بنگاه‌ها و رقابت‌پذیری در صنعت نفت ایران قرار دارد.

پیشینه پژوهش

الف) مطالعات بین المللی

مطالعات انجام شده در حوزه خصوصی سازی نشان داد که آثار این خط مشی بر عملکرد بنگاه ها و اقتصاد ملی به شدت وابسته به بستر نهادی و کیفیت حکمرانی است. پژوهش های بین المللی اولیه بیانگر آن بودند که خصوصی سازی در صورت وجود رقابت مؤثر و تنظیم گری مناسب می تواند به بهبود کارایی و کاهش هزینه ها منجر شود، اما در غیاب این شرایط، پیامدهای آن محدود یا حتی منفی خواهد بود (Megginson & Netter, 2001; Wolf & Pollitt, 2008).

Djankov & Murrell (2002) در پژوهش تطبیقی گسترده ای بر اقتصادهای در حال گذار نشان دادند که خصوصی سازی در کشورهایی که چارچوب حقوقی و نهادی ضعیفی داشتند، نه تنها کارایی را افزایش نداد بلکه در برخی موارد به کاهش بهره وری منجر شد. این یافته اهمیت بستر نهادی را به عنوان متغیر تعیین کننده موفقیت خصوصی سازی برجسته ساخت. همچنین Nellis & Birdsall (1999); Plane (2003) در بررسی تجربه خصوصی سازی در کشورهای در حال توسعه نشان دادند که توزیع نامتقارن منافع خصوصی سازی و تمرکز آن در دست گروه های خاص، از مهم ترین پیامدهای ناخواسته خصوصی سازی بدون اصلاح نهادی است.

در صنایع نفتی، این مسئله اهمیت دوچندانی می یابد. مطالعات تطبیقی در کشورهای نفت خیز نشان داد که خصوصی سازی موفق مستلزم تفکیک روشن نقش های دولت، ایجاد نهادهای تنظیم گر مستقل و حفظ ثبات نهادی در بلندمدت است. بررسی تجربه نروژ در واگذاری بخشی از سهام شرکت استات اویل نشان داد که حفظ کنترل تنظیم گرایانه دولت در کنار شفافیت مالکیتی، به ارتقای بهره وری و افزایش پاسخگویی منجر شد (Wolf, 2009). Pollitt & در مقابل، تجربه عربستان سعودی نیز نشان داد که واگذاری محدود و کنترل شده سهام آرامکو در چارچوب حکمرانی متمرکز اما شفاف، بیش از آنکه یک خصوصی سازی کامل باشد، ابزاری برای بهبود تأمین مالی و انضباط نهادی بوده است (Weijermars & Moeller, 2020).

در پژوهشی تطبیقی درباره شرکت‌های نفتی ملی در ده کشور نفت‌خیز نشان داده شد که تعارض میان اهداف تجاری و اهداف سیاسی-بودجه‌ای، مهم‌ترین عامل ناکارآمدی این شرکت‌ها بوده است و موفقیت واگذاری در صنعت نفت مستلزم تفکیک نهادی میان نقش دولت به عنوان مالک، خط‌مشی‌گذار و تنظیم‌گر است؛ تفکیکی که در بسیاری از کشورهای نفت‌خیز در حال توسعه تحقق‌نیافته است. این یافته مستقیماً با چارچوب حکمرانی چندسطحی این پژوهش همخوانی دارد و خلأ نهادی مذکور را به عنوان متغیر تبیین‌گر اصلی برجسته می‌سازد (Hults & Victor, Thurber, 2012).

ب) مطالعات داخلی

در سطح داخلی، پژوهش‌های متعددی به ارزیابی کلی خط‌مشی‌های خصوصی‌سازی و اجرای اصل ۴۴ قانون اساسی پرداختند. نتایج این مطالعات در سه محور اصلی همگرا بودند: صوری بودن خصوصی‌سازی، ضعف شفافیت و تداوم مداخلات دولت (ذاکری، ۱۴۰۱؛ امیری رحیمی و همکاران، ۱۳۹۹).

کریم و همکاران (۱۳۹۴) در ارزیابی فرایند خصوصی‌سازی در راستای خط‌مشی‌های کلی اصل ۴۴ نشان دادند که خصوصی‌سازی در ایران عمدتاً به صورت صوری اجرا شد و بدون اصلاح ساختارهای نهادی، شفافیت مالی و نظام حکمرانی، نتوانست به تحقق اهداف اعلام‌شده منجر شود. ذاکری (۱۴۰۱) نیز خصوصی‌سازی دارایی‌های دولتی را فرایندی همراه با توزیع رانت و انتقال مالکیت به نهادهای نزدیک به ساختار قدرت توصیف کرد که به تضعیف عدالت اقتصادی و افزایش نابرابری انجامید.

برخی مطالعات تخصصی‌تر به بررسی خصوصی‌سازی در بخش انرژی پرداختند. امیری رحیمی و همکاران (۱۳۹۹) نشان دادند که خصوصی‌سازی در صنعت پالایش نفت ایران تأثیر معناداری بر شاخص‌هایی مانند بهره‌وری، اشتغال و نسبت هزینه‌های اداری نداشت. یاراحمدی و صادقی شاهدانی (۱۴۰۲) با بهره‌گیری از رویکرد تحلیل نهادی استروم، بر ناهماهنگی نهادی، ضعف قوانین و مداخلات سیاسی به عنوان مهم‌ترین موانع تحقق اهداف خصوصی‌سازی در صنایع پایین‌دستی نفت و گاز تأکید کردند.

در حوزه حکمرانی تنظیم گری در ایران، گزارش مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی (۱۴۰۰) نشان داد که فقدان نهاد تنظیم گر مستقل در صنعت نفت ایران، به تمرکز هم زمان سه نقش سیاست گذاری، مالکیت و نظارت در وزارت نفت انجامیده که این امر به خودی خود تعارض منافع ساختاری ایجاد کرده است.

در زمینه تحلیل چندسطحی خط مشی های واگذاری، گزارش مرکز پژوهش های اتاق بازرگانی ایران (۱۴۰۲) نشان داد که تفاوت در ساختار نهادی، شفافیت مقرراتی و کیفیت تنظیم گری، نقش تعیین کننده ای در موفقیت خصوصی سازی صنایع انرژی در کشورهایی مانند عربستان سعودی داشته است. این یافته ها بر اهمیت بُعد حکمرانی و نقش نهادهای تنظیم گر در فرایند واگذاری تأکید دارند.

بررسی پیشینه پژوهش داخلی و بین المللی سه خلأ اصلی را آشکار می سازد: نخست، مطالعات داخلی موجود عمدتاً بر پیامدهای اقتصادی یا حقوقی خصوصی سازی متمرکز بودند و کمتر به تحلیل فرایند واگذاری از منظر حکمرانی چندسطحی پرداختند. به طور خاص، نقش و تعامل نهادهای مختلف در سطوح ملی، بخشی و بازار، و تأثیر این تعاملات بر انتقال واقعی کنترل بنگاه ها در صنعت نفت ایران، به صورت نظام مند مورد بررسی قرار نگرفت.

دوم، تحلیل تعارض میان منطق مالی-بودجه ای دولت در سطح کلان و اهداف توسعه ای خصوصی سازی در سطح بخشی که از دیدگاه این پژوهش عامل اصلی شکل گیری «شبه خصوصی سازی» است و مطالعات داخلی به صورت مستقل و نظام مند تبیین نشده است.

سوم، مطالعات تطبیقی موجود (مانند گزارش اتاق بازرگانی، ۱۴۰۲) عمدتاً به مقایسه نتایج نهایی پرداختند و کمتر فرایند تعامل نهادی در سطوح مختلف حکمرانی را تحلیل کردند. این خلأ پژوهشی ضرورت انجام مطالعه ای را برجسته می سازد که خصوصی سازی را به عنوان فرایندی نهادی و چندسطحی تحلیل کند و پیوند میان اهداف خط مشی گذاری و نتایج عملی آن را در صنعت نفت ایران روشن سازد.

روش

پژوهش حاضر از نظر هدف، کاربردی و از نظر ماهیت، توصیفی-تحلیلی است. با توجه به اینکه داده‌های پژوهش از طریق مصاحبه‌های نیمه‌ساختاریافته با خبرگان گردآوری شد، این پژوهش از نظر روش گردآوری داده‌ها در زمره پژوهش‌های پیمایشی قرار می‌گیرد که با رویکرد کیفی اجرا شد. انتخاب رویکرد کیفی با توجه به ماهیت مسئله پژوهش صورت گرفت؛ زیرا خصوصی‌سازی در صنعت نفت، پدیده‌ای پیچیده، نهادی و چندسطحی است که تحلیل آن مستلزم درک عمیق از تجربه زیسته بازیگران از جمله مدیران ارشد، کارشناسان و نمایندگان نهادهای نظارتی، در مواجهه با چالش‌های نهادی و حکمرانی فرایند واگذاری است و صرفاً با روش‌های کمی قابل تبیین نیست (North, 1990; Braun & Clarke, 2006).

انتخاب روش کیفی بر سه پایه استوار است: نخست، پرسش‌های پژوهش ماهیتاً فرایندی و تفسیری هستند و به دنبال فهم «چگونگی» شکل‌گیری الگوهای ناکارآمد حکمرانی‌اند، نه سنجش کمی آثار اقتصادی. دوم، داده‌های لازم برای پاسخ به این پرسش‌ها، از جمله تعاملات نهادی، تعارض‌های منافع و فرایندهای تصمیم‌گیری پنهان، در قالب اسناد رسمی منعکس نمی‌شوند و تنها از طریق روایت‌های تجربه زیسته بازیگران کلیدی قابل دسترسی‌اند. سوم، ماهیت مطالعه موردی پژوهش که بر صنعت نفت ایران به عنوان موردی خاص و پیچیده تمرکز دارد، رویکرد کیفی را به عنوان مناسب‌ترین روش شناسی تجویز می‌کند (Yin, 2018).

داده‌های پژوهش از دو منبع اصلی و مکمل گردآوری شدند.

الف) مصاحبه‌های نیمه‌ساختاریافته

برای دستیابی به درک عمیق از تجربه زیسته بازیگران کلیدی در فرایند خصوصی‌سازی صنعت نفت، در مجموع ۱۸ مصاحبه نیمه‌ساختاریافته با خبرگان انجام شد. انتخاب مصاحبه‌شوندگان بر اساس معیارهای هدفمند صورت گرفت: (۱) حداقل ۱۰ سال سابقه کار در صنعت نفت یا نهادهای خط‌مشی‌گذاری انرژی؛ (۲) حضور مستقیم در فرایند طراحی، اجرا یا ارزیابی خصوصی‌سازی؛ و (۳) دسترسی به اطلاعات کلیدی فرایند

واگذاری. فرایند مصاحبه ها تا اشباع نظری در مصاحبه شانزدهم ادامه یافت و دو مصاحبه تکمیلی برای تثبیت یافته ها انجام شد. مشخصات جمعیت شناختی و تخصصی مصاحبه شوندگان در جدول ۱ ارائه شده است.

جدول ۱. مشخصات جمعیت شناختی و تخصصی مصاحبه شوندگان

سمت/مسئولیت	حوزه تخصصی					میانگین سابقه
	مدیریت عملیات	اقتصاد و مدیریت	اقتصاد و انرژی	حقوق و مالی	تعداد	
مدیران ارشد سابق/فعالی صنعت نفت	۲	۲	۱	۱	۶	۱۸
کارشناسان سازمان خصوصی سازی	۰	۱	۱	۲	۴	۱۲
متخصصان حوزه خط مشی گذاری انرژی	۳	۱	۱	۰	۵	۱۵
نمایندگان نهادهای نظارتی	۰	۰	۱	۲	۳	۱۴
مجموع	۵	۴	۴	۵	۱۸	۱۴.۷۵

راهنمای مصاحبه بر اساس سه محور اصلی پژوهش طراحی شد: (الف) تجربه مستقیم مصاحبه شونده از فرایند واگذاری و چالش های اجرایی آن؛ (ب) ارزیابی مصاحبه شونده از نقش نهادهای مختلف و تعارض های نهادی در فرایند واگذاری؛ و (ج) دیدگاه مصاحبه شونده درباره پیامدهای واگذاری بر انتقال واقعی کنترل و کارایی بنگاه ها. شایان ذکر است که در این پژوهش، خبرگان نه به عنوان منبع تولید مفاهیم نظری، بلکه به عنوان روایتگران تجربه زیسته خود از فرایندهای نهادی و اجرایی خصوصی سازی مورد مصاحبه قرار گرفتند. در مرحله بعد و پس از استخراج اولیه مضامین، یافته های به دست آمده در قالب یک جلسه کنترل عضو با شش نفر از مصاحبه شوندگان به اشتراک گذاشته شد تا صحت تفسیرها را تأیید یا اصلاح کنند.

ب) مطالعه اسنادی

به منظور شناسایی اهداف اعلام شده خط مشی گذار، سازوکارهای رسمی واگذاری و روندهای نهادی خصوصی سازی، اسناد بالادستی و رسمی مرتبط با خصوصی سازی صنعت

نفت به عنوان داده های متنی تکمیلی مورد بررسی قرار گرفتند. جامعه اسنادی این پژوهش شامل موارد زیر بود (۱) سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و قوانین و آیین نامه های اجرایی آن؛ (۲) گزارش های سالانه عملکرد سازمان خصوصی سازی از سال ۱۳۹۵ تا ۱۴۰۳؛ (۳) گزارش های وضعیت بازار سرمایه سازمان بورس و اوراق بهادار (۱۴۰۳) در همین بازه زمانی؛ (۴) گزارش های تحلیلی مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی درباره اجرای اصل ۴۴؛ و (۵) گزارش های مرکز پژوهش های اتاق بازرگانی ایران در حوزه خصوصی سازی صنایع انرژی. این اسناد در کنار داده های مصاحبه ها به منظور ایجاد تثلیث داده ای^۱ و افزایش اعتبار یافته ها مورد استفاده قرار گرفتند.

برای تحلیل داده های گردآوری شده از روش تحلیل مضمون^۲ استفاده شد. تحلیل مضمون به عنوان روشی نظام مند در پژوهش های کیفی، امکان شناسایی الگوهای معنایی، مفاهیم تکرارشونده و روابط نهادی نهفته در داده ها را فراهم می سازد. در این پژوهش، فرایند تحلیل مضمون بر اساس مراحل پیشنهادی (Braun & Clarke, 2006) انجام گرفت که در جدول ۲ تشریح شده است.

جدول ۲. مدل تحلیل مضمون Braun & Clarke

مراحل	گام	توصیف فرایند
اول	آشنایی با داده ها	پیاده سازی مصاحبه ها، خواندن و بازخوانی مکرر، ثبت ایده های اولیه
	ایجاد کدهای اولیه	کدگذاری ویژگی های موردنظر داده به صورت منظم و مرتب کردن داده ها با هریک از کدها
دوم	جستجوی مضامین	تطبیق دادن کدها به مضامین بالقوه و جمع آوری همه داده های مرتبط با هر یک از مضامین
	بازنگری مضامین	بازبینی مضامین بالقوه با کدهای استخراج شده و مجموعه داده ها و ایجاد شبکه تحلیلی مضامین
سوم	نام گذاری مضامین	تحلیل مداوم به منظور پالایش ویژگی های هر مضمون
چهارم	تدوین گزارش	تحلیل پایانی از استخراجات تحلیلی مرتبط با سؤالات تحقیق و ادبیات

-
1. Data Triangulation
 2. Thematic Analysis

داده‌های متنی حاصل از مصاحبه‌ها با استفاده از نرم‌افزار MAXQDA نسخه ۲۰۲۲ کدگذاری و تحلیل شدند. کدگذاری در ابتدا به صورت باز انجام شد و سپس کدهای مشابه در قالب مقوله‌ها و مضامین محوری سامان‌دهی شدند. این مضامین به گونه‌ای استخراج شدند که پیوند مستقیمی با پرسش‌های پژوهش و چارچوب حکمرانی چندسطحی داشته باشند.

برای محاسبه پایایی بازآزمون با روش کرپندورف، از میان مصاحبه‌ها، دو مصاحبه به عنوان نمونه انتخاب شدند و هر کدام از آن‌ها در دو فاصله زمانی دوهفته‌ای دو بار کدگذاری شدند. در هر کدام از مصاحبه‌ها، کدهایی که در دو فاصله زمانی مشابه بودند با عنوان «توافق» و کدهای غیرمشابه با عنوان «عدم توافق» مشخص شدند. فرمول محاسبه پایایی بازآزمون به شرح زیر است:

$$\text{درصد پایایی بازآزمون} = (\text{تعداد توافقات} \times 2) / \text{تعداد کل کدها} \times 100\%$$

جدول ۳. پایایی تحقیق کیفی

ردیف	کد مصاحبه	تعداد کل کدها	تعداد توافقات	تعداد عدم توافقات	پایایی بازآزمون
۱	۶م	۲۹	۱۲	۲	۸۳٪
۲	۱۲م	۲۳	۸	۳	۷۰٪
کل		۵۲	۲۰	۵	۷۷٪

همان گونه که در جدول ۳ مشاهده می‌شود، پایایی بازآزمون مصاحبه‌های انجام گرفته ۷۷ درصد است که از حد قابل قبول ۶۰ درصد بالاتر بوده و قابلیت اعتماد کدگذاری‌ها را تأیید می‌کند.

به منظور تأمین روایی پژوهش، چهار راهبرد به کار گرفته شد: (الف) کنترل عضو، یافته‌های اولیه با شش نفر از مصاحبه‌شوندگان در میان گذاشته شد تا صحت تفسیرها را بررسی کنند؛ (ب) تثلیث داده‌ای، داده‌های مصاحبه با داده‌های اسنادی مقایسه و تکمیل شد؛ (ج) بازبینی همتا، فرایند کدگذاری توسط یک پژوهشگر مستقل مرور شد؛ و (د) ممیزی فرایند، گزارش تفصیلی از مراحل کدگذاری و تصمیم‌های تحلیلی تهیه شد.

ملاحظات اخلاقی

در انجام مصاحبه‌ها، اصول اخلاق پژوهش از جمله رضایت آگاهانه مصاحبه‌شوندگان، حفظ محرمانگی اطلاعات و ناشناس ماندن هویت افراد رعایت شد. داده‌ها صرفاً در چارچوب اهداف پژوهش مورد استفاده قرار گرفتند.

یافته‌ها

الف) فرایند تحلیل داده‌ها

تحلیل داده‌های پژوهش بر اساس روش تحلیل مضمون (Braun & Clarke 2006) انجام شد. داده‌های خام شامل پیاده‌سازی متنی ۱۸ مصاحبه نیمه ساختاریافته با خبرگان بود که در کنار داده‌های اسنادی تکمیلی مورد تحلیل قرار گرفتند. فرایند تحلیل در شش گام نظام‌مند صورت گرفت که خروجی آن استخراج مضامین در چهار سطح کدهای اولیه، مضامین پایه، مضامین سازمان‌دهنده و مضامین فراگیر بود.

مرحله اول، آشنایی با داده‌ها و کدگذاری اولیه: پژوهشگر پس از پیاده‌سازی مصاحبه‌ها، با مرور مکرر متون، به درک کلی از محتوای روایت‌های خبرگان دست یافت. سپس کدگذاری اولیه به صورت باز انجام شد و مفاهیم معنادار مرتبط با اهداف، سازوکارها و پیامدهای خصوصی سازی صنعت نفت شناسایی شدند. در این مرحله، کدها مستقیماً از روایت‌های مصاحبه‌شوندگان استخراج شدند و فاقد چارچوب نظری ازپیش تعیین شده بودند.

مرحله دوم، مضامین پایه: کدهای اولیه پس از مرور مکرر و تعیین شباهت‌ها و تفاوت‌ها، ادغام و در قالب ۲۵ مضامین پایه سازمان‌دهی شدند. کدهای دارای محتوای مشترک تحت کد مشترکی که از مفاهیم اولیه انتزاعی‌تر بودند، نامگذاری شدند.

مرحله سوم، مضامین سازمان‌دهنده و فراگیر: پس از چند بار رفت و برگشت میان مفاهیم اولیه، مضامین پایه و مضامین سازمان‌دهنده، چهار مضمون فراگیر شناسایی شد که همه مضامین سطح پایین‌تر را به یکدیگر پیوند داد.

ب) ساختار سلسله مراتبی مضامین

جدول ۴. ساختار سلسله مراتبی مضامین استخراج شده

مضامین فراگیر	مضامین سازمان دهنده	مضامین پایه	نمونه سؤال مصاحبه
غلبه منطق مالی کوتاه مدت بر اهداف توسعه ای	غلبه اهداف بودجه ای	واگذاری برای رد دیون دولت؛ تأمین کسری بودجه؛ تقدم درآمذایی بر اصلاح ساختار	فرایند واگذاری سهام شرکت های نفتی در دوره مسئولیت شما چگونه اولویت بندی می شد؟
	فقدان ارزیابی عملکرد	فقدان شاخص های بهره وری؛ فقدان برنامه ارتقای کارایی؛ تقلیل خصوصی سازی به انتقال مالکیت	پس از واگذاری، چه سازوکاری برای ارزیابی عملکرد شرکت های واگذار شده وجود داشت؟
ضعف حکمرانی تنظیم گر و ناهماهنگی نهادی	همپوشانی نهادی	اختلاف سازمان خصوصی سازی و وزارت نفت؛ نبود مرجع تصمیم گیر نهایی؛ نامشخص بودن مسئولیت ها	در تجربه شما، تعارض میان وزارت نفت و سازمان خصوصی سازی چگونه حل و فصل می شد؟
	ضعف هماهنگی خط مشی	فقدان تنظیم گر مستقل؛ ناهماهنگی قوانین بخشی؛ عدم پیوست نهادی برای واگذاری؛ نبود مقررات پایدار	آیا نهاد مشخصی مسئول نظارت بر اجرای خط مشی های خصوصی سازی در صنعت نفت بود؟
عدم انتقال واقعی کنترل مدیریتی	نظارت صوری پس از واگذاری	تمرکز بر رعایت تشریفات؛ عدم نظارت عملکرد؛ عدم پایش مستمر پس از واگذاری	پس از واگذاری، آیا تغییری در نحوه تصمیم گیری مدیران ارشد شرکت مشاهده کردید؟
	تداوم کنترل دولتی	واگذاری به نهادهای وابسته؛ استمرار نفوذ دولت در هیئت مدیره؛ تداوم انتصاب دولتی مدیران؛ محدودیت استقلال مدیریتی	ساختار هیئت مدیره شرکت های واگذار شده پس از واگذاری چه تغییری کرد؟

ادامه جدول ۴.

مضامین فراگیر	مضامین سازمان‌دهنده	مضامین پایه	نمونه سؤال مصاحبه
بازتولید انحصار در قالب جدید	نابرابری دسترسی به منابع	دسترسی نابرابر به تسهیلات مالی؛ امتیازات خاص برای خریداران شبه‌دولتی؛ اطلاعات نامتقارن	در فرایند مزایده، آیا همه متقاضیان به اطلاعات و شرایط یکسانی دسترسی داشتند؟
	عدم تنظیم‌گری مستقل	وابستگی تنظیم‌گری به دولت؛ نبود اختیارات اجرایی مؤثر؛ عدم شفافیت قیمت‌گذاری؛ ضعف افشای اطلاعات	نهادی که مسئول تنظیم رقابت در صنعت نفت بود، تا چه حد از وزارت نفت مستقل عمل می‌کرد؟
	ضعف نوآوری و سرمایه‌گذاری	افزایش زمینه‌های رانت؛ کاهش انگیزه سرمایه‌گذاری؛ عدم انتقال فناوری؛ حفظ انحصارهای پیشین	پس از واگذاری، آیا شاهد ورود فناوری جدید یا افزایش سرمایه‌گذاری در شرکت‌های واگذار شده بودید؟

ج) تعریف و تبیین مضامین اصلی

یافته‌های این پژوهش در چارچوب چهار مضمون فراگیر سازمان‌دهی شدند که نشان می‌دهند خصوصی‌سازی در صنعت نفت ایران بیش از آنکه به انتقال واقعی مالکیت و کنترل منجر شود، تحت تأثیر ملاحظات نهادی و مالی دولت، به شکل خاصی از «شبه خصوصی‌سازی» انجامیده است.

مضمون اول: غلبه منطق مالی کوتاه‌مدت بر اهداف توسعه‌ای خصوصی‌سازی این مضمون به وضعیتی اشاره دارد که در آن خصوصی‌سازی به عنوان ابزاری برای حل مسائل مالی دولت، به ویژه تأمین کسری بودجه و رد دیون، به کار گرفته شد و اهدافی نظیر افزایش بهره‌وری، ارتقای رقابت و بهبود حکمرانی بنگاه‌ها در اولویت‌های بعدی قرار گرفتند.

در سطح کلان، تعارض میان منطق بودجه‌ای دولت و اهداف توسعه‌ای مندرج در اسناد بالادستی به وضوح قابل ردیابی است. در حالی که سیاست‌های کلی اصل ۴۴ بر «گسترش مالکیت عمومی» و «ارتقای کارایی» تأکید داشتند، در عمل انتخاب خریدار، زمان‌بندی واگذاری و شیوه عرضه سهام، تابع الزامات مالی دولت بود نه منطق کارایی اقتصادی. یکی از مدیران ارشد سابق صنعت نفت در این باره روایت کرد: در دوره‌هایی که فشار بودجه بالا بود، واگذاری‌ها شتاب می‌گرفتند، نه به این دلیل که آمادگی نهادی وجود داشت، بلکه به این دلیل که دولت نیاز به منابع داشت. هیچ‌کس نمی‌پرسید این شرکت پس از واگذاری چه می‌شود. «یکی از کارشناسان سازمان خصوصی سازی نیز تصریح کرد: «معیار انتخاب خریدار در بسیاری از مزایده‌ها توان مالی کوتاه‌مدت بود، نه برنامه توسعه‌ای بلندمدت».

جدول ۵ الگوی غالب واگذاری شرکت‌های نفتی را در دوره‌های زمانی مختلف نشان می‌دهد. داده‌های دوره ۱۳۹۵-۱۴۰۳ بر اساس گزارش‌های تحقیق‌یافته سازمان خصوصی سازی استخراج شده‌اند.

جدول ۵. الگوی غالب واگذاری شرکت‌های نفتی ۱۳۹۵-۱۴۰۳

دوره زمانی	شیوه غالب واگذاری	هدف اعلامی	هدف عملی	ماهیت خریداران	پیامد نهادی
۱۳۹۵-۱۳۹۸	عرضه محدود و بلوکی	افزایش کارایی	تأمین منابع مالی	نهادهای عمومی غیردولتی	انتقال مالکیت صوری
۱۳۹۹-۱۴۰۱	رد دیون دولت	کاهش تصدی‌گری	تسویه بدهی‌ها	صندوق‌ها و سازمان‌های شبه‌دولتی	تداوم کنترل حاکمیتی
۱۴۰۲-۱۴۰۳	مولدسازی دارایی‌ها	جذب سرمایه	مدیریت کسری بودجه	بانک‌ها و هلدینگ‌های دولتی	تقویت انحصار نهادی

مضمون دوم: ضعف حکمرانی تنظیم‌گر و ناهماهنگی نهادی

این مضمون به فقدان نهاد تنظیم‌گر مستقل، همپوشانی وظایف نهادی و نبود مرزبندی روشن میان نقش‌های خط‌مشی‌گذاری، مالکیت و نظارت اشاره دارد.

در سطح بخشی، تعارض میان وزارت نفت و سازمان خصوصی‌سازی به‌عنوان مهم‌ترین گسست نهادی شناسایی شد. وزارت نفت به دلیل نگرانی از دست دادن کنترل بر دارایی‌های راهبردی، در برابر واگذاری‌های واقعی مقاومت می‌کرد، درحالی‌که سازمان خصوصی‌سازی تحت فشار دولت برای تسریع واگذاری‌ها قرار داشت. این تعارض در غیاب یک‌نهاد تنظیم‌گر مستقل که بتواند میان این دو نهاد داورى کند، به بلاتکلیفی و انحراف از اهداف اولیه منجر شد.

یکی از نمایندگان نهادهای نظارتی روایت کرد: وزارت نفت می‌گفت این شرکت راهبردی است و نباید واگذار شود، سازمان خصوصی‌سازی می‌گفت باید واگذار شود و هیچ نهاد مستقلی نبود که بگوید کدام‌یک درست می‌گوید. یکی از متخصصان حوزه خط‌مشی‌گذاری انرژی نیز تأکید کرد: وزارت نفت هم‌زمان مالک، خط‌مشی‌گذار و ناظر بود. این سه نقش باهم تعارض ذاتی دارند.

جدول ۶. ناهماهنگی نهادی در فرایند خصوصی‌سازی صنعت نفت

سطح حکمرانی	نهادهای اصلی	نوع چالش
کلان	قوانین بالادستی و خط‌مشی‌های کلی	اهداف چندگانه و بعضاً متعارض میان منطق مالی و توسعه‌ای
بخشی	وزارت نفت، سازمان خصوصی‌سازی	همپوشانی وظایف و تعارض منافع نهادی
بازار	بورس، سرمایه‌گذاران خصوصی	ضعف نظارت، شفافیت و رقابت واقعی

مضمون سوم: عدم انتقال واقعی کنترل مدیریتی

این مضمون نشان‌دهنده شکاف میان انتقال مالکیت رسمی و انتقال واقعی قدرت تصمیم‌گیری است.

در سطح بازار، این شکاف در قالب تداوم کنترل دولت بر هیئت مدیره و انتصابات مدیریتی نمود یافت. حتی در مواردی که سهام شرکت‌ها به صندوق‌های بازنشستگی یا سازمان تأمین اجتماعی واگذار شد، این نهادها به دلیل وابستگی ساختاری به دولت، از استقلال مدیریتی واقعی برخوردار نبودند.

یکی از مدیران ارشد صنعت نفت در این باره روایت کرد: اسماً خصوصی شده بودیم، اما وقتی می‌خواستیم یک تصمیم مهم مدیریتی بگیریم، باید هنوز از وزارت نفت مجوز می‌گرفتیم. یکی از کارشناسان سازمان خصوصی سازی نیز اذعان داشت: ترکیب هیئت مدیره در اغلب شرکت‌های واگذار شده، عملاً همان نمایندگان دولت بودند با عنوان‌های متفاوت.

جدول ۷. مقایسه مالکیت و کنترل پیش و پس از واگذاری

شاخص	قبل از واگذاری	بعد از واگذاری
مالکیت حقوقی	دولت	نهادهای عمومی غیردولتی
کنترل مدیریتی	دولت	دولت / نهادهای شبه دولتی
استقلال تصمیم‌گیری	بسیار پایین	پایین تا متوسط
پاسخگویی به بازار	محدود	محدود

مضمون چهارم: بازتولید انحصار در قالب جدید

این مضمون بیانگر آن است که خصوصی سازی به جای شکستن انحصارهای دولتی، به تمرکز مالکیت و کنترل در دست نهادهای شبه دولتی و هلدینگ‌های بزرگ انجامید. این مضمون پیامد ساختاری تعارض در هر سه سطح حکمرانی است: تعارض در سطح کلان (منطق مالی) موجب شد خریداران بر اساس توان مالی کوتاه مدت انتخاب شوند؛ تعارض در سطح بخشی (همپوشانی نهادی) موجب شد فرایند مزایده شفاف و رقابتی نباشد؛ و ضعف در سطح بازار (فقدان تنظیم‌گری مستقل) موجب شد هیچ نهادی مانع تمرکز مالکیت در دست گروه‌های خاص نشود. برآیند این سه تعارض، شکل‌گیری «انحصار شبه دولتی» به جای «بازار رقابتی» بود.

یکی از متخصصان حوزه خط‌مشی‌گذاری انرژی روایت کرد: ما انحصار دولتی را به انحصار خصولتی تبدیل کردیم، نه خصوصی واقعی، نه دولتی واقعی. بدترین ترکیب ممکن بود. یکی از نمایندگان نهادهای نظارتی نیز تأکید کرد: وقتی خریدار اصلی یک هلدینگ وابسته به دولت است، رقابت معنی ندارد؛ مزایده فقط شکل قانونی واگذاری را فراهم می‌کند.

جدول ۸. پیامدهای ساختار بازار پس از خصوصی‌سازی

شاخص بازار	وضعیت قبل	وضعیت بعد
تمرکز مالکیت	بالا	بالا / تشدید شده
ورود بخش خصوصی واقعی	محدود	بسیار محدود
شدت رقابت	پایین	پایین
انگیزه نوآوری	ضعیف	ضعیف

د) انطباق یافته‌ها با پرسش‌های پژوهش

به‌منظور نشان دادن میزان انطباق یافته‌ها با پرسش‌های پژوهش، ارتباط مضامین اصلی با سؤالات تحقیق در جدول ۹ ارائه شده است.

جدول ۹. ارتباط مضامین اصلی با پرسش‌های پژوهش و سطوح حکمرانی

پرسش پژوهش	مضمون/مضامین مرتبط	سطح حکمرانی	نوع پاسخ
منطق حاکم بر خصوصی‌سازی چیست؟	غلبه منطق مالی کوتاه‌مدت	کلان	توصیفی-تحلیلی
آیا کنترل منتقل شده است؟	عدم انتقال واقعی کنترل	بازار	تحلیلی
نقش حکمرانی چیست؟	ضعف حکمرانی تنظیم‌گر	بخشی	تبیینی
پیامد ساختاری چیست؟	بازتولید انحصار	هر سه سطح	ترکیبی

هـ) جمع‌بندی تحلیلی یافته‌ها

به‌منظور جمع‌بندی تحلیلی یافته‌ها و تسهیل انتقال به بخش بحث و نتیجه‌گیری، پیامدهای نهادی و سیاستی مضامین اصلی در جدول ۱۰ ارائه شده است. این جمع‌بندی مبنای تحلیل‌های سیاستی و مقایسه با ادبیات پژوهش در بخش بعدی قرار می‌گیرد.

جدول ۱۰. جمع بندی تحلیلی و پیامدهای خط مشی

مضمون اصلی	سطح حکمرانی	پیامد نهادی	پیشنهاد خط مشی
منطق مالی کوتاه مدت	کلان	انحراف هدف خصوصی سازی	بازنگری در اهداف واگذاری
ضعف تنظیم گری	بخشی	ناکارآمدی نهادی	ایجاد تنظیم گر مستقل
عدم انتقال کنترل	بازار	تداوم تصدی گری پنهان	تفکیک مالکیت و مدیریت
بازتولید انحصار	هر سه سطح	کاهش رقابت	اصلاح ساختار بازار

یافته های این پژوهش با ادبیات حکمرانی تنظیم گر همخوانی دارد که بر نقش نهادهای مستقل، شفافیت مقرراتی و تفکیک نقش های نهادی تأکید می کند. نتایج نشان داد که فقدان این الزامات در صنعت نفت ایران، خصوصی سازی را به فرایندی ناقص و کم اثر تبدیل کرده است.

بحث و نتیجه گیری

هدف این پژوهش تحلیل کارایی خط مشی خصوصی سازی در صنعت نفت ایران با تأکید بر ابعاد نهادی و حکمرانی بود. یافته های حاصل از تحلیل مضمون مصاحبه ها نشان داد که خصوصی سازی در این صنعت، بیش از آنکه به تحقق اهداف اعلام شده ای چون افزایش بهره وری، ارتقای رقابت و کاهش تصدی گری دولت منجر شود، تحت تأثیر ملاحظات مالی کوتاه مدت و ضعف ساختار حکمرانی، به الگویی از «شبه خصوصی سازی» انجامید. این پژوهش نشان داد که پدیده «شبه خصوصی سازی» در صنعت نفت ایران محصول تعارض هم زمان در سه سطح حکمرانی است: در سطح کلان، منطق مالی-بودجه ای دولت بر اهداف توسعه ای مندرج در اسناد بالادستی غلبه کرد و واگذاری ها را از مسیر اصلاح ساختاری خارج ساخت؛ در سطح بخشی، هم پوشانی نقش های وزارت نفت و سازمان خصوصی سازی و فقدان نهاد تنظیم گر مستقل، فرایند واگذاری را از اهداف اولیه منحرف کرد؛ و در سطح بازار، فقدان رقابت واقعی و اطلاعات نامتقارن، ورود بخش خصوصی واقعی را با موانع جدی مواجه ساخت. برآیند این سه تعارض، شکل گیری الگوی «انحصار شبه دولتی» به جای «بازار رقابتی» بود.

نخستین مضمون اصلی پژوهش، غلبه منطق مالی کوتاه مدت بر اهداف توسعه‌ای خصوصی سازی است. این یافته با نتایج مطالعات داخلی که خصوصی سازی را ابزاری برای جبران کسری بودجه و رد دیون دولت دانستند، هم‌راستا است (ذاکری، ۱۴۰۱؛ کریم و همکاران، ۱۳۹۴). در سطح بین‌المللی نیز (Megginson & Netter, 2001) تأکید کردند که خصوصی سازی بدون تعهد به اهداف بلندمدت کارایی، نتایج محدودی به همراه خواهد داشت.

این یافته از منظر نظریه انتخاب عموم^۱ نیز قابل تبیین است. Buchanan & Tullock (1962) استدلال کردند که سیاستمداران و بوروکرات‌ها تصمیماتی می‌گیرند که منافع کوتاه مدت سیاسی آن‌ها را حداکثر کند، نه لزوماً منافع بلندمدت جامعه را. در بستر ایران، فشار برای تأمین کسری بودجه از منطق انتخاب عمومی پیروی کرد: دولت خصوصی سازی را نه به عنوان اصلاح ساختاری، بلکه به عنوان منبع درآمد کوتاه مدت به کار گرفت. مضمون دوم، عدم انتقال واقعی کنترل مدیریتی، بیانگر شکاف میان واگذاری مالکیت حقوقی و انتقال قدرت تصمیم‌گیری است. این یافته با مطالعات انجام شده در صنایع انرژی کشورهای در حال توسعه همخوانی دارد که نشان دادند واگذاری سهام به نهادهای شبه دولتی، الزاماً به استقلال مدیریتی بنگاه‌ها منجر نمی‌شود (Wolf & Pollitt, 2008). از منظر نظریه انتخاب عمومی، تداوم نفوذ دولت در انتصابات مدیریتی پس از واگذاری، ابزاری برای توزیع منافع سیاسی است. (Boyko, Shleifer & Vishny, 1996) این پدیده را «سیاسی‌زدگی بنگاه» نامیدند و نشان دادند که در غیاب الزامات قانونی برای استقلال مدیریتی، دولت‌ها انگیزه قوی برای حفظ کنترل بر بنگاه‌های واگذار شده دارند. در ایران نیز پژوهش‌های پیشین نشان دادند که تداوم نفوذ دولت در انتصاب مدیران و تعیین راهبردها، یکی از موانع اصلی تحقق اهداف خصوصی سازی بوده است.

مضمون سوم، ضعف حکمرانی تنظیم‌گر و ناهماهنگی نهادی، نقش تعیین‌کننده ساختار نهادی در موفقیت یا ناکامی خصوصی سازی را برجسته می‌سازد. این یافته با ادبیات نظری حکمرانی تنظیم‌گر هم‌راستا است که بر تفکیک نقش‌های خط‌مشی‌گذاری، مالکیت و

1. Public Choice Theory

نظارت تأکید دارد (Perotti, 2007; Levi-Faur, 2011 & Bortolotti). تفاوت کلیدی تجربه ایران با کشورهای موفق، عدم تفکیک سه گانه نقش های دولت (خط مشی گذار، مالک، ناظر) است. در نروژ، این تفکیک از طریق ایجاد نهادهای مستقل مانند «هیئت نظارت بر فعالیت های نفتی» (NPD) تحقق یافت، در حالی که در ایران، وزارت نفت هم زمان نقش خط مشی گذار، مالک اصلی و ناظر را بر عهده داشت. از منظر نظریه انتخاب عمومی، این تمرکز نقش ها در یک نهاد، زمینه ایده آل برای رانت جویی و تخصیص منابع بر اساس روابط سیاسی به جای کارایی اقتصادی را فراهم می کند (Stigler, 1971).

مضمون چهارم، بازتولید انحصار در قالب جدید، نشان داد که خصوصی سازی در صنعت نفت ایران نه تنها به شکستن انحصارهای دولتی منجر نشد؛ بلکه در برخی موارد به تمرکز بیشتر مالکیت در دست هلدینگ های شبه دولتی منجر شد. این نتیجه با یافته های یاراحمدی و صادقی شاهدانی (۱۴۰۲) همخوانی دارد (Birdsall & Nellis (2003) نیز نشان دادند که خصوصی سازی بدون اصلاح ساختار بازار، منافع آن را به گروه های نزدیک به قدرت سیاسی منتقل می کند و نابرابری اقتصادی را تشدید می نماید.

به طور کلی، نتایج پژوهش حاضر تأیید کرد که خصوصی سازی در صنعت نفت ایران را باید نه به عنوان یک اقدام صرفاً اقتصادی، بلکه به عنوان فرایندی نهادی و حکمرانی محور تحلیل کرد، نادیده گرفتن این ابعاد، موجب فاصله میان اهداف خط مشی گذاری و نتایج عملی شد.

پیشنهادهای خط مشی

این پژوهش نشان داد که خصوصی سازی در صنعت نفت ایران، در چارچوب حکمرانی موجود، نتوانست به تحقق اهداف اصلی خود دست یابد. غلبه منطق مالی کوتاه مدت، عدم انتقال واقعی کنترل، ضعف تنظیم گری و بازتولید انحصار، مهم ترین عوامل تضعیف کارایی این خط مشی بودند.

پیشنهادهای خط‌مشی در سه سطح راهبردی (کلان)، نهادی-تنظیم‌گر (بخشی) و اجرایی-عملیاتی (بنگاه‌ی) ارائه می‌شود. هر پیشنهاد مستقیماً از یافته‌های پژوهش استنتاج شده و با سازوکار اجرایی مشخص در بستر ساختار حقوقی-نهادی ایران همراه است.

۱. پیشنهاد‌های خط‌مشی، در سطح راهبردی (کلان)

۱-۱ بازتعریف کارکرد خصوصی‌سازی در اسناد بالادستی بر اساس شاخص‌های عملکردی: این پیشنهاد مستقیماً از مضمون «غلبه منطق مالی کوتاه‌مدت» استنتاج می‌شود. یافته‌های پژوهش نشان داد که فقدان شاخص‌های عملکردی بلندمدت در اسناد خط‌مشی‌گذاری، واگذاری‌ها را به ابزار تأمین مالی کوتاه‌مدت تبدیل کرد. برای رفع این مشکل، پیشنهاد می‌شود شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ به‌عنوان بالاترین نهاد خط‌مشی‌گذار در این حوزه، آیین‌نامه‌ای را تصویب کند که در آن هر واگذاری مشروط به احراز سه شرط باشد: (الف) وجود خریدار با برنامه توسعه‌ای مدون و قابل سنجش؛ (ب) تعریف شاخص‌های بهره‌وری قابل اندازه‌گیری برای دوره پنج‌ساله پس از واگذاری؛ و (ج) تودیع ضمانت‌نامه اجرایی مشروط به تحقق شاخص‌های مذکور. این اصلاح می‌تواند از طریق بازنگری در ماده ۲۳ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ انجام شود.

۱-۲ اولویت‌بندی واگذاری‌ها بر اساس آمادگی نهادی، نه ضرورت بودجه‌ای: این پیشنهاد از مضمون «غلبه اهداف بودجه‌ای» استنتاج می‌شود. پیشنهاد می‌شود وزارت امور اقتصادی و دارایی، با همکاری وزارت نفت و سازمان برنامه‌وبودجه، نقشه راه واگذاری صنعت نفت را بر اساس سه معیار «آمادگی نهادی شرکت»، «آمادگی بازار» و «آمادگی تنظیم‌گری» تهیه کند. واگذاری هر شرکت تنها پس از احراز حداقل آستانه مشخص در این سه معیار مجاز باشد.

۲ پیشنهاد‌های خط‌مشی در سطح نهادی و تنظیم‌گر (بخشی)

۱-۲ ایجاد نهاد تنظیم‌گر مستقل صنعت نفت با جایگاه حقوقی مشخص: این پیشنهاد مستقیماً از مضمون «ضعف حکمرانی تنظیم‌گر و ناهماهنگی نهادی» استنتاج می‌شود.

یافته‌های پژوهش نشان داد که وزارت نفت هم‌زمان نقش خط‌مشی‌گذار، مالک و ناظر را برعهده داشت که این تمرکز نقش‌ها، تعارض منافع ساختاری ایجاد کرد. برای رفع این مشکل، پیشنهاد می‌شود «کمیسیون مستقل تنظیم صنعت نفت» با مشخصات زیر تأسیس شود: (الف) جایگاه حقوقی: این کمیسیون باید زیر نظر مجلس شورای اسلامی (نه زیر نظر قوه مجریه) فعالیت کند تا از تداخل با منافع وزارت نفت مصون باشد، مشابه الگوی کمیسیون‌های تنظیمی مستقل در کشورهایی چون نروژ و انگلستان (ب) ترکیب اعضا: اعضای کمیسیون با پیشنهاد رئیس‌جمهور و تأیید مجلس برای دوره‌های پنج‌ساله منصوب شوند و برکناری آن‌ها تنها از طریق رأی مجلس ممکن باشد؛ (ج) اختیارات: کمیسیون باید اختیارات اجرایی مشخص شامل تنظیم مقررات رقابتی، نظارت بر عملکرد شرکت‌های واگذارشده، جلوگیری از تعارض منافع و صدور مجوز ورود بازیگران جدید را داشته باشد.

۲-۲ تفکیک نهادی نقش‌های خط‌مشی‌گذاری، مالکیت و نظارت: این پیشنهاد از مضمون «همپوشانی نهادی» استنتاج می‌شود که پیشنهاد می‌شود از طریق اصلاح اساسنامه وزارت نفت، وظایف سه‌گانه این وزارت به شرح زیر تفکیک شود: (الف) نقش خط‌مشی‌گذاری در اختیار وزارت نفت باقی بماند؛ (ب) نقش مالکیت به یک «شرکت مادر تخصصی مستقل» منتقل شود که در قبال مجلس پاسخگو باشد، نه در قبال وزارت نفت؛ و (ج) نقش نظارت به کمیسیون مستقل تنظیم صنعت نفت پیشنهادشده در بند ۲-۱ واگذار شود.

۳ پیشنهادهای خط‌مشی در سطح اجرایی و بنگاهی

۳-۱ اصلاح سازوکارهای حاکمیت شرکتی برای جلوگیری از خصولتی‌شدن: این پیشنهاد از مضمون «عدم انتقال واقعی کنترل مدیریتی» استنتاج می‌شود. یافته‌های پژوهش نشان داد که واگذاری به نهادهای شبه‌دولتی (خصولتی‌ها) بدون الزامات حاکمیت شرکتی مناسب، به تداوم کنترل دولتی در لباس بخش خصوصی منجر شد. برای رفع این مشکل، پیشنهاد می‌شود سازمان بورس و اوراق بهادار آیین‌نامه‌ای را الزامی کند که در آن: (الف) حداقل ۵۱ درصد اعضای هیئت‌مدیره شرکت‌های واگذارشده باید از میان افراد مستقل از دولت (فاقد سابقه عضویت در نهادهای دولتی در پنج سال گذشته) انتخاب شوند؛ (ب) انتصاب

مدیرعامل باید با تأیید کمیسیون مستقل تنظیم صنعت نفت انجام شود؛ و (ج) گزارش سالانه مستقلی از وضعیت انتقال کنترل مدیریتی به مجلس ارائه شود.

۳-۲ طراحی مشوق‌های هدفمند برای ورود بخش خصوصی واقعی: این پیشنهاد از مضمون «بازتولید انحصار در قالب جدید» استنتاج می‌شود. پیشنهاد می‌شود کمیسیون مستقل تنظیم صنعت نفت، پس از تأسیس، «برنامه توسعه رقابت» را با محورهای زیر تدوین کند: (الف) تعریف سقف مالکیت برای جلوگیری از تمرکز؛ به‌طوری‌که هیچ نهادی (اعم از دولتی، شبه‌دولتی یا خصوصی) نتواند بیش از ۲۵ درصد از سهام کل شرکت‌های واگذار شده در یک زیربخش نفتی را در اختیار داشته باشد؛ (ب) تضمین دسترسی برابر به اطلاعات مزایده برای همه متقاضیان؛ و (ج) ایجاد صندوق ضمانت سرمایه‌گذاری برای کاهش ریسک ورود بخش خصوصی واقعی به صنعت نفت.

۴ پیشنهادهای تکمیلی برای بهبود فرایند خط‌مشی‌گذاری

۴-۱ طراحی سازوکار پایش و ارزیابی مستمر: این پیشنهاد از مضمون «فقدان ارزیابی عملکرد» استنتاج می‌شود. پیشنهاد می‌شود دیوان محاسبات کشور، به‌عنوان نهاد مستقل ناظر بر عملکرد دولت، موظف شود گزارش سالانه‌ای از وضعیت اجرای خط‌مشی خصوصی‌سازی صنعت نفت براساس شاخص‌های کمی و کیفی از پیش تعریف شده به مجلس ارائه دهد.

۴-۲. تقویت شفافیت و دسترسی عمومی به اطلاعات واگذاری: این پیشنهاد از مضمون «ضعف افشای اطلاعات» استنتاج می‌شود. پیشنهاد می‌شود سازمان خصوصی‌سازی موظف شود اطلاعات کامل هر واگذاری، شامل قیمت پایه، ارزیابی مستقل دارایی، مشخصات خریدار و برنامه توسعه‌ای پیشنهادی، را پیش از انجام مزایده در سامانه عمومی منتشر کند. در نهایت، از جمله محدودیت‌های این پژوهش می‌توان به دو مورد اصلی اشاره کرد: نخست، دسترسی محدود به برخی اطلاعات محرمانه فرایند واگذاری، به‌ویژه قراردادهای واگذاری و گزارش‌های داخلی سازمان خصوصی‌سازی که ممکن است بر جامعیت یافته‌ها تأثیر گذاشته باشد؛ دوم، تمرکز بر تحلیل کیفی که امکان تعمیم آماری یافته‌ها را محدود می‌کند.

بر این اساس، پیشنهادهای زیر برای پژوهش های آینده در چارچوب قلمروی این مطالعه ارائه می شود: (الف) پژوهش های ترکیبی: پژوهش های آینده می توانند با استفاده از رویکردهای کمی، مضامین شناسایی شده در این پژوهش، به ویژه رابطه میان استقلال نهاد تنظیم گر و میزان انتقال واقعی کنترل مدیریتی را به صورت آماری آزمون کنند؛ (ب) مطالعه تطبیقی: پژوهش های آینده می توانند الگوی «بازتولید انحصار شبه دولتی» شناسایی شده در این مطالعه را در سایر صنایع راهبردی ایران (مانند پتروشیمی و فولاد) بررسی کنند تا مشخص شود این الگو تا چه حد به صنعت نفت اختصاص دارد؛ (ج) پیاده سازی عملی: پژوهشگران می توانند امکان سنجی پیاده سازی پیشنهادهای این مطالعه به ویژه ایجاد کمیسیون مستقل تنظیم صنعت نفت را در بستر ساختار حقوقی و سیاسی ایران مورد بررسی قرار دهند.

تعارض منافع

تعارض منافع وجود ندارد.

سپاسگزاری

از تمام خبرگان پژوهش اعم از اساتید دانشگاهی و مدیران سازمان های نفتی که در راستای انجام این پژوهش همکاری نمودند، کمال تشکر و قدردانی می شود.

ORCID

Amir Reza Narimani  <https://orcid.org/0009-0004-9552-4452>

Ahmad Reza Abazari  <https://orcid.org/0000-0003-1805-7323>

منابع

۱. امیررحیمی، حسین، حسینی، سید شمس الدین، سیدنورانی، سید محمدرضا، محمدی، تیمور، صفرزاده، اسماعیل (۱۳۹۹). بررسی وضعیت خصوصی سازی صنایع پالایش نفت ایران با رویکرد DID (فازی)، *پژوهشنامه اقتصاد انرژی ایران*، ۱۰(۳۷). [doi: 10.22054/jiee.2021.61333.1846](https://doi.org/10.22054/jiee.2021.61333.1846)

۲. ذاکری، علیرضا (۱۴۰۱). خصوصی سازی دارایی های دولت در ایران (۱۳۶۸-۱۳۹۹) (مطالعه گزارش های مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی). جامعه شناسی تاریخی، ۱۳(۲)، ۱۴۱-۱۷۸.
۳. سازمان بورس و اوراق بهادار (۱۴۰۳). گزارش های وضعیت بازار سرمایه: فروردین ماه ۱۴۰۳ الی دی ماه ۱۴۰۴. تهران.
۴. سازمان خصوصی سازی (۱۳۹۵). گزارش های عملکرد سازمان خصوصی سازی از سال ۱۳۹۵ الی ۱۴۰۳. تهران: وزارت امور اقتصادی و دارایی.
۵. سیاست های اصل ۴۴ قانون اساسی (۱۳۸۴). ابلاغ رهبر جمهوری اسلامی ایران، قانون اجرای سیاست های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی مصوب ۱۳۸۶، ۱۱، ۰۸ با اصلاحات و الحاقات بعدی. تهران.
۶. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۶۸/۱۳۵۸). قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (با اصلاحات سال ۱۳۶۸).
۷. کریم، محمدحسین، شفافی شهری، وحید، نصری، لیلا (۱۳۹۴). ارزیابی فرآیند خصوصی سازی در راستای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی (افزایش سهم بخش خصوصی)، سیاست های راهبردی و کلان، ۳(۱۱)، ۴۹-۶۲.
۸. مرکز پژوهش های اتاق بازرگانی ایران (۱۴۰۲). تدوین نقشه راه پیشبرد روابط اقتصادی ایران و عربستان سعودی، تهران: اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران.
۹. مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی (۱۴۰۰). ارزیابی عملکرد سازمان خصوصی سازی در اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴، تهران: مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی.
۱۰. یاراحمدی، محمد، صادقی شاهدانی، مهدی (۱۴۰۲). واکاوی خصوصی سازی صنایع پایین دستی نفت و گاز در ایران از منظر چارچوب توسعه و تحلیل نهادی استروم، نظریه های کاربردی اقتصاد، ۱(۱)، ۲۴۵-۲۸۸. doi: 10.22034/ecoj.2023.55743.3170

11. Birdsall, N., & Nellis, J. (2003). Winners and losers: Assessing the distributional impact of privatization. *World Development*, 31(10), 1617-1633. [https://doi.org/10.1016/S0305-750X\(03\)00141-4](https://doi.org/10.1016/S0305-750X(03)00141-4)
12. Bortolotti, B., & Perotti, E. (2007). From government to regulatory governance: Privatization and the residual role of the state. *The World Bank Research Observer*, 22(1), 1-26. <https://doi.org/10.1093/wbro/lkm003>

13. Boycko, M., Shleifer, A., & Vishny, R. W. (1996). A theory of privatisation. *The Economic Journal*, 106(435), 309–319. <https://doi.org/10.2307/2235248>
14. Braun, V., & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, 3(2), 77–101. <https://doi.org/10.1191/1478088706qp063oa>
15. Buchanan, J. M., & Tullock, G. (1962). *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
16. Daniell, K. A., & Kay, A. (Eds.). (2017). *Multi-level Governance: Conceptual Challenges and Case Studies from Australia*. Canberra: ANU Press.
17. Djankov, S., & Murrell, P. (2002). Enterprise restructuring in transition: A quantitative survey. *Journal of Economic Literature*, 40(3), 739–792. <https://doi.org/10.1257/002205102760273788>
18. Estache, A., & Wren-Lewis, L. (2009). Toward a theory of regulation for developing countries: Following Jean-Jacques Laffont's lead. *Journal of Economic Literature*, 47(3), 729–770. <https://doi.org/10.1257/jel.47.3.729>
19. Gilardi, F. (2008). *Delegation in the Regulatory State: Independent Regulatory Agencies in Western Europe*. Cheltenham: Edward Elgar.
20. Gilardi, F., & Maggetti, M. (2011). *The independence of regulatory authorities*. In D. Levi-Faur (Ed.) , *Handbook on the Politics of Regulation* (pp. 201–214). Cheltenham: Edward Elgar.
21. Jordana, J., & Levi-Faur, D. (2004). *The politics of regulation in the age of governance*. In J. Jordana & D. Levi-Faur (Eds.) , *The Politics of Regulation* (pp. 1–28). Cheltenham: Edward Elgar.
22. Kay, J. A., & Thompson, D. J. (1986). Privatisation: A policy in search of a rationale. *The Economic Journal*, 96(381), 18–32. <https://doi.org/10.2307/2233423>
23. Kikeri, S., Nellis, J., & Shirley, M. (1992). *Privatization: The Lessons of Experience*. Washington DC: The World Bank.

24. Levi-Faur, D. (2011). Regulatory networks and regulatory agencification: Towards a Single European Regulatory Space. *Journal of European Public Policy*, 18(6), 810–829. <https://doi.org/10.1080/13501763.2011.593308>
25. 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>
26. North, D. C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
27. Plane, P. (1999). Privatization, technical efficiency and welfare consequences: The case of the Côte d'Ivoire electricity company. *World Development*, 27(2), 343–360. [https://doi.org/10.1016/S0305-750X\(98\)00132-9](https://doi.org/10.1016/S0305-750X(98)00132-9)
28. 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*, 7(1), 1–30.
29. Shleifer, A., & Vishny, R. W. (1994). Politicians and firms. *The Quarterly Journal of Economics*, 109(4), 995–1025. <https://doi.org/10.2307/2118453>
30. Stigler, G. J. (1971). The theory of economic regulation. *The Bell Journal of Economics and Management Science*, 2(1), 3–21. <https://doi.org/10.2307/3003160>
31. Victor, D. G., Hults, D. R., & Thurber, M. C. (Eds.). (2012). *Oil and Governance: State-Owned Enterprises and the World Energy Supply*. Cambridge: Cambridge University Press.
32. Weijermars, R., & Moeller, J. (2020). Saudi Aramco privatization in perspective: Financial analysis and future implications. *Journal of Finance and Economics*, 8(1), 1–15.
33. Wolf, C., & Pollitt, M. G. (2008). *Privatising National Oil Companies: Assessing the Impact on Firm Performance* (Working Paper). Cambridge: Judge Business School, University of Cambridge. <https://doi.org/10.2139/ssrn.1088327>

34. 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). Cambridge: Electricity Policy Research Group, University of Cambridge. <https://doi.org/10.2139/ssrn.1260280>
35. Yin, R. K. (2018). *Case Study Research and Applications: Design and Methods* (6th ed.). Thousand Oaks: SAGE Publications.

References [In Persian]

1. Amirrahimi, H., Hosseini, S. S., Seyyed Noorani, S. M. R., Mohammadi, T., & Safarzadeh, E. (2020). Investigating the Privatization of Iran's Oil Refinery Industries with DID (Fuzzy) Approach. *Iranian Energy Economics*, 10(37). [doi: 10.22054/jiee.2021.61333.1846](https://doi.org/10.22054/jiee.2021.61333.1846).
2. Constitution of the Islamic Republic of Iran. (1980/1990). *Constitution of the Islamic Republic of Iran (with amendments of 1368)*.
3. Iranian Privatization Organization. (2016). Performance reports of the Privatization Organization from 2016 to 2024. Tehran: Ministry of Economic Affairs and Finance.
4. Islamic Parliament Research Center. (2021). Evaluation of the performance of the Privatization Organization in implementing the general policies of Article 44. Tehran: Islamic Parliament Research Center.
5. Karim, M. H., Shafafi Shahri, V. and Nasri, L. (2015). Assessment of the Privatization in Iran pertaining to the General Policies of Article 44 of Constitution (private sector increment). *Quarterly Journal of The Macro and Strategic Policies*, 3(Vol 3- No 11), 49-62.
6. Leader of the Islamic Revolution. (2005). *Law on the Implementation of General Policies, Article Forty-Four (44) of the Basic Law*, approved in November 2008, with subsequent amendments and additions. Tehran.
7. Research Center of the Iranian Chamber of Commerce. (2024). *Developing a roadmap for advancing economic relations between Iran and Saudi Arabia*. Iran Chamber of Commerce, Industries, Mines and Agriculture. Tehran.

8. Securities and Exchange Organization. (1403). *Capital Market Status Reports: Farvardin 1403 to Dey 1404*. Tehran.
9. Yarahmadi, M. & Sadeghi Shahdani, M. (2023). Analyzing the Privatization of Downstream Oil and Gas Industries in Iran from the Perspective of Ostrom's Institutional Analysis and Development Framework. *Applied Theories of Economics*, 10(1), 245-288. [doi: 10.22034/eco.j.2023.55743.3170](https://doi.org/10.22034/eco.j.2023.55743.3170).
10. Zakeri, A. (2023). Privatization of State Assets in Iran (1989-2020), (*Study of Islamic Parliament Research Center (IPRC) Reports*). 13(2), 141-178.

استناد به این مقاله: نریمانی، امیررضا و اباذری، احمد رضا. (۱۴۰۵). بازاندیشی خصوصی سازی صنعت نفت ایران؛ تحلیل کیفی خط مشی های واگذاری و حکمرانی تنظیم گر. *مطالعات مدیریت خدمات عمومی*، ۴ (۱۱)، ۸۵-۱۲۶.

doi: 10.22054/spsa.2026.91745.1133



Studies in Public Service Administration is licensed under a Creative Commons Attribution-Non Commercial 4.0 International License.