

The Political Economy of Privatization by Debt Settlement Method

Ali Jafari Shahrestani¹ | a.j.shahrestani@gmail.com

Farshad Momeni² | farshad.momeni@gmail.com

Hojjatollah Mirzaei³ | ho.mirzaei@gmail.com

Received: 07/Dec/2023 | Accepted: 04/Feb/2024

Abstract This study uses the grounded theory to find the similarities between the processes through which the ownership of different state-owned companies has been transferred as debt settlement, and the challenges with which these companies have been dealing after the transfer. The data that have been used for the analysis is based on the interviews with the relevant officials, organizational documents, and other evidence pertaining to the transfer of the ownership of four companies to pension funds (Aseman Airways, Tabriz Machinery, Raja Railway Transport, Iran Tobacco. This paper's main findings are: (1) all of the transfers have been made without competition and the consent of pension funds; (2) the transfers have been made despite severe problems with which the companies had been dealing, although, according to the explicit content of the law, structural reform is the prerequisite of the ownership transfer; (3) the privatization organization has not supervised the performance of the transferred companies; (4) the transfers have been made without evaluating whether the buyers met the qualification requirements; (5) there was not a single procedure for financial evaluation of the companies; and (6) there was not an appropriate process for the delegation of the public responsibilities of the companies to the relevant governance sectors. In fact, in all of the transfers we have studied, the government has neglected the prerequisites, and privatization in the sense of transferring the ownership to the private sector to improve efficiency has not happened, and the government has violated its commitments to achieve the main goal of privatization (which is financing the budget deficit).

Keywords: Privatization, Debt Settlement, Political Economy, State-Owned Companies, Pension Funds.

JEL Classification: L33, H63, H76, P48, G23.

1. Ph.D in Economic Development and Planning, Faculty of Economics, Allameh Tabataba'i University, Tehran, Iran (Corresponding Author).
2. Professor, Department of Economic Development and Planning Group, Faculty of Economics, Allameh Tabataba'i University, Tehran, Iran.
3. Assistant Professor, Department of Economic Development and Planning Group, Faculty of Economics, Allameh Tabataba'i University, Tehran, Iran.

اقتصاد سیاسی خصوصی سازی شرکت‌های دولتی به روش رد دیون

a.j.shahrestani@gmail.com

علی جعفری شهرستانی

دانش آموخته دکتری توسعه اقتصادی و برنامه‌ریزی، دانشکده علوم اقتصادی،
دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران (نویسنده مسئول)

f.momeni@atu.ac.ir

فرشاد مومنی

استاد، گروه توسعه اقتصادی و برنامه‌ریزی، دانشکده علوم اقتصادی، دانشگاه
علامه طباطبائی، تهران، ایران.

ho.mirzaei@atu.ac.ir

حجت‌اله میرزایی

استادیار، گروه توسعه اقتصادی و برنامه‌ریزی، دانشکده علوم اقتصادی،
دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران.

مقاله پژوهشی

پذیرش: ۱۴۰۲/۱۱/۱۵

دریافت: ۱۴۰۲/۰۹/۱۶

چکیده: هدف این پژوهش بررسی مشابهت‌ها در واگذاری شرکت‌های دولتی به روش رد دیون (مطالعه موردی: واگذاری شرکت‌های هواپیمایی آسمان، ماشین‌سازی تبریز، حمل‌ونقل ریلی رجا، و دخانیات به صندوق‌های بازنشستگی) و چالش‌های اداره این شرکت‌ها در دوران پس از واگذاری، با استفاده از روش نظریه داده‌بنیاد است. داده‌های مورد نیاز از طریق مصاحبه با ذی‌نفعان واگذاری و اسناد سازمانی گردآوری شده‌اند. اهم یافته‌های پژوهش عبارت‌اند از: (۱) شرکت‌ها به صورت غیررقابتی و بدون رضایت صندوق‌های بازنشستگی به آن‌ها واگذار شده‌اند؛ (۲) به‌رغم مشکلات ساختاری شرکت‌ها و با وجود صراحت قانون، اصلاح ساختار پیش از واگذاری انجام نشده است؛ (۳) سازمان خصوصی‌سازی نظارتی بر عملکرد بنگاه‌های واگذار شده نداشته است؛ (۴) اهلیت تخصصی خریداران ارزیابی نگردیده است؛ (۵) رویه واحدی برای ارزش‌گذاری شرکت‌ها وجود نداشته است؛ و (۶) پیش از واگذاری تمهید مناسب برای انتقال وظایف حاکمیتی شرکت‌ها به بخش‌های حاکمیتی ذی‌ربط اندیشیده نشده است. از آن‌جایی که در هیچ‌یک از این واگذاری‌ها، دولت پیش‌نیازهای واگذاری را رعایت نکرده است، خصوصی‌سازی به مفهوم انتقال مالکیت به بخش خصوصی برای ارتقای کارایی و انتفاع از شرایط رقابتی اتفاق نیافتاده و دولت تعهدات خود را برای دستیابی به اهداف خصوصی‌سازی در برابر تامین مالی برای رفع کسری بودجه نقض نموده است.

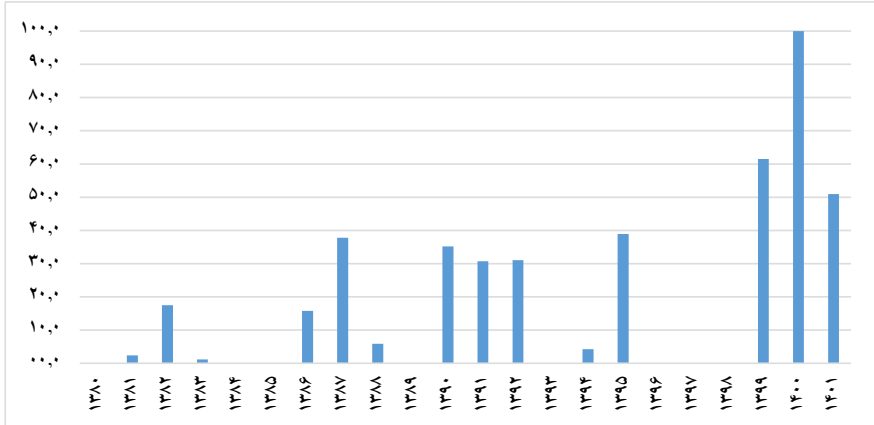
کلیدواژه‌ها: خصوصی‌سازی، رد دیون، اقتصاد سیاسی، بنگاه دولتی، صندوق‌های بازنشستگی.

طبقه‌بندی JEL: L33, H76, P48, G23

مقدمه

در ایران، خصوصی‌سازی شرکت‌های دولتی پس از انقلاب اسلامی از سال ۱۳۶۸ و با در دستور کار قرار گرفتن بستهٔ سیاستی تعدیل ساختاری آغاز گردیده و متواتراً در مصوبات هیئت دولت و قوانین برنامه‌های توسعه مورد تاکید قرار گرفته است. بنابراین، باید گفت خصوصی‌سازی طی ۳۳ سال اخیر یکی از جهت‌گیری‌های اصلی در سیاست اقتصادی ایران بوده است. مطالعهٔ عملکرد خصوصی‌سازی در دهه‌های اخیر، بیانگر آن است که در بخش قابل‌توجهی از واگذاری‌های صورت‌گرفته، تغییر مالکیت به بخش خصوصی صورت نگرفته است. بر مبنای گزارش سازمان خصوصی‌سازی، متوسط سهم بخش خصوصی از کل واگذاری‌های انجام‌شده در دورهٔ ۱۳۹۵-۱۳۸۳ حدود ۱۹/۱ درصد بوده است.^۱ گزارش شورای گفتگوی دولت و بخش خصوصی در سال ۱۳۹۹ نیز سهم بخش خصوصی واقعی از واگذاری‌ها را بسیار اندک (۱۳ درصد) دانسته که در عموم موارد واگذاری مالکیت به‌جای واگذاری مدیریت انجام گرفته است و دولت عملاً به‌جای پیگیری اهداف قانون‌گذاری، یعنی انتقال مالکیت و مدیریت سهام متعلق به دولت به بخش خصوصی و کاهش تصدی‌گری‌هایش در حوزهٔ اقتصاد، شرکت‌های دولتی را به قصد رهایی از مشکلات مبتلابه آن‌ها و کسب درآمدهای قابل‌ملاحظه و تامین کسری بودجه واگذار نموده است.^۲ بررسی آمارهای منتشرشده از جانب سازمان خصوصی‌سازی نیز حاکی از سهم ۵۳ درصدی واگذاری‌ها به بخش عمومی غیردولتی در راستای رد دیون و سهم ۴ درصدی واگذاری‌ها در قالب سهام عدالت است.^۳ جالب توجه است که بخش عمدهٔ این نوع از واگذاری‌ها در دوره‌های تشدید اثر تحریم‌ها (۱۳۹۲-۱۳۹۰ و ۱۴۰۱-۱۳۹۹) و کاهش درآمدهای دولت اتفاق افتاده است (شکل ۱).

1. <http://www.ipo.ir/uploads/amalkard-95.pdf>
2. <https://www.pppdc.ir/fa/operation/ppdcstatistics.html>
3. <https://ipo.ir/%D8%B3%D8%A7%D9%84-1402>



شکل ۱: سهم رد دیون از واگذاری‌ها به تفکیک سال (درصد)

منبع: محاسبه‌های پژوهش

دولت در سه دهه اخیر به دلایل متعدد به صندوق‌های بازنشستگی بدهکار شده است؛ تصویب قوانین متعدد در دهه‌های اخیر در جهت گسترش حمایت‌های بیمه‌ای، عمده‌ترین دلیل این موضوع بوده است. اجرای خصوصی‌سازی و شرایط نهادی تمهیدشده برای آن، بستری را فراهم نمود که دولت در راستای پرداخت دیون خود به برخی از صندوق‌های بازنشستگی، در قالب این سیاست به واگذاری تمام یا بخش زیادی از سهام (غالباً بدون رضایت صندوق‌ها) برخی از شرکت‌های دولتی (عموماً زیان‌ده) به آن‌ها مبادرت ورزد. این انحراف آشکار از اهداف سیاست خصوصی‌سازی، حتی پس از اصلاح مواد (۱)، (۶) و (۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی در سال ۱۳۹۳ و ممنوعیت رد دیون، همچنان در دستور کار دولت‌ها بوده و از طریق آن بخشی از بدهی دولت به صندوق‌های بازنشستگی پرداخت شده است. علاوه بر این، ادامه این روند، با ماده (۲۶) قانون برنامه پنجم توسعه مبنی بر لزوم خروج صندوق‌های بازنشستگی از بنگاهداری و همچنین بند (۲) و (۳) ماده (۶) اصلاحیه قانون اجرای سیاست‌های اصل (۴۴) قانون اساسی که بیان می‌دارد موسسه‌ها و نهادهای عمومی غیردولتی و شرکت‌های تابعه و وابسته آن‌ها حق مالکیت مستقیم و غیرمستقیم مجموعه حداکثر تا ۴۰ درصد سهم بازار هر کالا یا خدمت را دارند و مجموع حق مالکیت مستقیم و غیرمستقیم سهام و کرسی مدیریتی (سهم در هیئت‌مدیره) در هر بنگاه اقتصادی تا سقف ۴۰ درصد برای هر موسسه و نهاد عمومی غیردولتی، که قانون مجوز فعالیت اقتصادی دارند مجاز است، در تضاد قرار دارد.

واگذاری بنگاه‌ها به روش رد دیون، مدیریت بنگاه‌ها و صندوق‌های بازنشستگی را به‌طور همزمان متأثر کرده است: از یک‌سو، صندوق‌ها به‌ناچار به بنگاهداری و اداره مستقیم شرکت‌ها رو آورده و از این رهگذر با مشکلات و چالش‌های جدی مواجه شده‌اند، از جمله تحمیل هزینه‌های بالای ستادی، افزایش مداخلات و بهره‌برداری‌های سیاسی یا فساد اداری، به‌خصوص هنگامی که صندوق با در اختیار داشتن درصد بالایی از سهام شرکت‌ها، اختیار تعیین اعضای هیئت‌مدیره و مدیر عامل آن‌ها را داشته باشد، همچنین کاهش نظارت موثر بر عملکرد بنگاه‌ها به‌گونه‌ای که صندوق‌ها ناچار شوند برای دفاع از عملکرد خود یا فرار از پاسخگویی، برخی از کاستی‌ها و رفتارهای نادرست بنگاه‌های اقتصادی تابعه خود را بپوشانند یا توجیه کنند (کریمی، ۱۳۹۰). از سوی دیگر، بنگاه‌های واگذار شده نیز با تداوم بحران ناکارآمدی ساختار نهادی دست به گریبان‌اند و کماکان در معرض آسیب از ناحیه کژکارکردی‌های مدیریت دولتی هستند.

پژوهش‌های صورت‌گرفته در باب اقتصاد سیاسی خصوصی‌سازی در ایران تاکنون بیش‌تر بر مسئله توزیع رانت و فساد متمرکز بوده‌اند و از همین منظر نیز به مسئله رد دیون پرداخته‌اند. بنابراین، مسئله رد دیون به عنوان موضوعی مستقل تاکنون موضوع پژوهش‌های پیشین نبوده است و این پژوهش از این زاویه، مطالعه‌ای جدید در ادبیات خصوصی‌سازی محسوب می‌شود. علاوه بر این، روش پژوهش حاضر که مبتنی بر داده‌های خرد و موردکاوی از سطح بنگاه و ساخت نظریه بر پایه آن است (پژوهش بنیادی)، روشی نو و بی‌سابقه در میان پژوهش‌های این حوزه در ایران محسوب می‌شود. قابل‌توجه است که پژوهش‌های پیشین مبتنی بر داده‌های خرد در حوزه خصوصی‌سازی، تنها به حوزه مقایسه تغییرات کارایی در دوران پیش و پس از واگذاری با استفاده از داده‌های صورت‌های مالی منحصر بوده است (Langedijk et al., 2019; Lagakos & Shu, 2023; Bartelsman et al., 2023) و در حوزه اقتصاد سیاسی خصوصی‌سازی، تاکنون مورد استفاده نبوده است.

مبانی نظری پژوهش

خصوصی‌سازی

خصوصی‌سازی یکی از عناصر برنامه تعدیل ساختاری است که تبدیل به یکی از راهبردهای اساسی کشورهای توسعه‌یافته برای دستیابی به کارایی بالاتر و رشد اقتصادی بیش‌تر گردیده است (Balasooriya et al., 2008). با اجرای بسته یادشده که به‌شدت مورد حمایت صندوق بین‌المللی

پول بود و آشکار شدن نتایج مخرب آن، انتقادهای نیز نسبت به آن آغاز شد. میزان آثار تخریبی این سیاست‌ها، به‌ویژه در کشورهای آمریکای لاتین و کشورهای بلوک شرق به‌حدی بود که از دهه ۱۹۸۰ با تعبیر «دهه‌ی ازدست‌رفته» یاد می‌شود. دو عنصر محوری انتقادهای وارد شده به سیاست خصوصی‌سازی را می‌توان به شرح زیر بیان نمود:

(۱) نبود زیرساخت‌ها و ترتیبات نهادی اجرای سیاست خصوصی‌سازی: به بیان استیگلیتز، بی‌توجهی به ترتیب و سرعت انجام اصلاحات بیش‌ترین سهم را در شکست سیاست‌های اصلاحی داشته است؛ «خصوصی‌سازی پیش از این که چارچوب قانونی و رقابتی تعبیه شده باشد و... حاکی از عدم درک فرایندهای سیاسی و اقتصادی است و به‌خصوص به کسانی مربوط می‌شود که به بازارگرایی افراطی و بدبینی بیش از حد به دولت معتقدند. خصوصی‌سازی در کشورهای در حال گذار، بدون این که نهادهای زیربنایی آن فراهم باشد، به‌جای این که به ایجاد ثروت کمک کند، باعث خرد کردن و فروش دارایی‌ها شد» (استیگلیتز، ۱۳۸۴: ۲۶۸). در واقع، اجماع واشینگتنی نتوانست تشخیص دهد که بسیاری از بنگاه‌ها در اقتصاد در حال گذار، در شرایط رقابتی و باز، ماندنی نیستند زیرا آن صنایع در مقابل مزیت نسبی ناشی از موجودی عوامل اقتصاد قرار دارند و بقای آنان متکی به یارانه‌ها و حمایت‌های دولت از طریق مداخلات و اختلالات متعدد است. در کشورهای دیگر نیز انحصارهای خصوصی‌شده، در فقدان مقررات، بیش‌تر از وقتی که همین انحصارات دولتی بودند، مصرف‌کنندگان را استثمار کردند. در مقابل، خصوصی‌سازی‌هایی که همراه با وضع قوانین مربوط به تجدید ساختار شرکت‌ها و اداره قدرتمند آن‌ها بود، به رشد بالاتری منجر شده است (Stiglitz, 1998). پس می‌توان چنین استنباط نمود که «شرایطی که تحت آن خصوصی‌سازی می‌تواند به اهداف عمومی شامل کارآمدی و برابری نائل آید، بسیار محدود و شبیه به شرایطی است که تحت آن بازارهای رقابتی به نتایج بهینه پارتویی دست می‌یابند» (Sappington & Stiglitz, 1987).

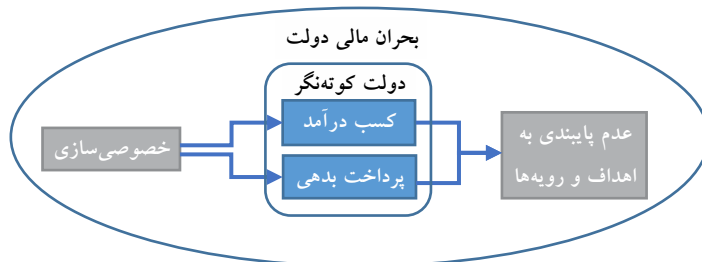
(۲) بی‌توجهی به عنصر رقابت به عنوان پیش‌نیاز اصلی خصوصی‌سازی: بنا به اعتقاد استیگلیتز «تاکید بر خصوصی‌سازی بیش از آن که نشئت گرفته از دغدغه فقدان رقابت باشد، ناشی از توجه به انگیزه‌های سودآوری است که طرفداران خصوصی‌سازی، منافع آن را زیاد و هزینه‌های سیاسی فرایند و موانعی را که پیش پای اصلاحات می‌گذارد، کم برآورد نموده‌اند» (استیگلیتز، ۱۳۸۴: ۹۸ و ۹۹). این نکته‌ای است که در نامه اقتصاددانان برجسته آمریکایی به بوریس یلتسین در زمان گذار روسیه به اقتصاد بازار نیز مورد تاکید قرار گرفته بود: «عصاره بازار انتقال صرف مالکیت از یک بخش به بخش دیگر نیست، بلکه «رقابت» است» (اینتریلیگیتور، ۱۳۸۲: ۳۵۰). در واقع، از نظر ایشان، تنها با تقویت

رقابت، کارایی حاصل می‌شود و انتقال مالکیت هم در چنین فضایی می‌تواند موثر واقع شود. به اذعان ویلیامسون (۲۰۱۸)، شرکت‌های خصوصی‌شده اغلب در بازار رقابتی فروخته نمی‌شوند و مقررات کنترلی مناسبی نیز ندارند. استیگلیتز معتقد است در تحلیل این‌که چرا صندوق بین‌المللی پول به عنوان نهاد متولی اجرای بسته اصلاحی موسوم به «اجماع واشینگتنی»، کم‌تر از آنچه انتظار می‌رفت نگران مسائل مربوط به مقررات و رقابت بود، دلیل طبیعی وجود دارد؛ «خصوصی کردن یک انحصار تحت مقررات درنیامده، درآمد بیش‌تری نصیب دولت می‌کند و بسته اصلاحی بیش‌تر بر مسائل اقتصاد کلان، مثل کسری بودجه دولت، تمرکز دارد تا مسائل ساختاری مثل کارایی و قابلیت رقابت صنایع» (استیگلیتز، ۱۳۸۴: ۸۲).

شکست سیاست‌های تعدیل ساختاری، تحول نظری مهمی را در پی داشت و به تغییر ماهیت مسئله مداخله دولت در اقتصاد از بُعد کمیت به کیفیت مداخله منجر شد. در این دیدگاه، این باور وجود دارد که عدم مداخله یا مداخله ضعیف و ناکارآمد حکومت راهگشا نخواهد بود، زیرا دخالت دولت ضعیف و بد در اقتصاد، مجموعه‌ای از بحران‌ها و عدم مداخله آن هم بحران‌های دیگری را به‌وجود می‌آورد. بر اساس این، بانک جهانی که از ابتدای سال‌های ۱۹۸۰ تا ۱۹۹۹ بر کوچک‌سازی حکومت تاکید می‌کرد، از سال‌های پایانی هزاره دوم با توجه به تجربه گذار ناموفق کشورهای اروپای شرقی، چین و شوروی سابق به اقتصاد بازار و تحولات اقتصاد جهانی، به‌جای تاکید بر ابعاد حکومت، سیاست بهبود حکمرانی یا توانمندسازی دولت با نقش تنظیم‌گری روابط اقتصادی را در کانون توصیه‌های سیاست‌گذاری خود قرار داد (World Bank, 1997). در حوزه خصوصی‌سازی، اهمیت توانمندی دولت در این است که این نهاد در فرایند واگذاری، نهادی چندکارکردی است؛ از طرفی، مالک شرکت‌های دولتی مشمول واگذاری است که وظایف آن در قبال شرکت تحت تملکش پیش، حین و پس از واگذاری می‌تواند نتیجه خصوصی‌سازی را تغییر دهد. از طرف دیگر، دولت نهادی اجتماعی و نهادساز است که، به‌ویژه در کشورهای در حال گذار، وظیفه فراهم‌سازی هر آنچه به عنوان پیش‌شرط، سیاست‌های تکمیلی، ترتیبات نهادی و... مورد نیاز اجرای خصوصی‌سازی است، بر عهده دارد. پس دولت می‌بایست «قادر به ایجاد نهادهای کارآمد و توانمند، بهبود فضای کسب‌وکار و ایجاد محیطی مناسب برای تنظیم روابط اقتصادی افراد جامعه به‌گونه‌ای کم‌هزینه، ساده و به دور از اتلاف باشد و از این رهگذر به عنوان دست‌یاری دهنده بازار موجبات کارایی خصوصی‌سازی و رشد اقتصادی را فراهم نماید» (نصیری اقدم و همکاران، ۱۴۰۲: ۸۸-۸۷).

پدیده کوتاه‌نگری

کوتاه‌نگری به معنای ترجیح نظام‌وار ملاحظات کوتاه‌مدت بر ملاحظات بلندمدت در فرایندهای تصمیم‌گیری و تخصیص منابع است. در نتیجه سرایت این عارضه، نمی‌توان انتظار ارائه برون‌دادی کارا یا تاثیر چندانی بر مسیر توسعه و پیشرفت جامعه را داشت؛ به دلیل تسلط روزمرگی بر این زیرنظام‌ها و در نتیجه، عدم دوراندیشی سیاست‌گذاران و تصمیم‌گیرندگان، علاوه بر این که توان بهره‌برداری از بسیاری از فرصت‌ها و ظرفیت‌ها از دست می‌رود، هزینه‌های سرسام‌آوری نیز به بار می‌آید. ویلیامسون (۲۰۰۵) و نورث^۱ (۱۹۷۱)، به لحاظ نظری بر این موضوع تاکید دارند که وجود شرایط نقص اطلاعات و نااطمینانی باعث می‌شود که افق دید جامعه از ملاحظات کوتاه‌مدت فراتر نرود و حتی تشدید شود، و تنها با نهادسازی و تقویت انگیزه‌های آینده‌نگرانه می‌توان بر این مشکل غلبه کرد.



شکل ۲: مدل مفهومی پژوهش

از سوی دیگر، هنگامی که شرایط نقص و عدم تقارن اطلاعات، انتخاب‌های کوتاه‌نگر را اجتناب‌ناپذیر می‌کند، کوتاه‌نگری با رفتارهای فرصت‌طلبانه نیز رابطه‌ای تنگاتنگ پیدا می‌کند و در نتیجه، به کاهش انگیزه‌های کارایی و بهره‌وری منجر می‌شود (Ramezanzadeh Velis & Momeni, 2013). در حوزه خصوصی‌سازی، بر مبنای چارچوب تحلیلی اقتصاد سیاسی، دولتی که در شرایط بحران مالی سیاست خصوصی‌سازی را در دستور کار خود قرار می‌دهد، به اهداف واگذاری (افزایش کارایی، بهبود فضای کسب‌وکار، افزایش رقابت و...) پایبند نخواهد بود و منافع کوتاه‌مدت خود را به منافع بلندمدت ملی ترجیح خواهد داد. پس کسب درآمد یا پرداخت بدهی تنها اولویت چنین دولتی در واگذاری

1. North

شرکت‌های دولتی خواهد بود و به اصول و پیش‌شرط‌های موفقیت واگذاری از جمله تسهیل رقابت، تقدم تنظیم‌گری، و لزوم اصلاح ساختاری بنگاه پیش از واگذاری وفادار نخواهد ماند (شکل ۲).

پیشینه پژوهش

تاکنون مطالعات در باب خصوصی‌سازی به شیوه رد دیون بنگاه‌های دولتی نگاشته نشده است. **صادقی و باقری زرین قباپی (۲۰۱۶)**، به بررسی ماهیت و آثار حقوقی رد دیون دولت از طریق واگذاری سهام بنگاه‌های دولتی پرداخته‌اند. بر پایه یافته‌های ایشان: ۱) واگذاری سهام به نهادهای عمومی غیردولتی، به دلیل اشراف دولت و حاکم بودن مدیریت دولتی بر آن‌ها که عمدتاً نیز چاره‌ای جز پذیرش مصوبات مربوط و قبول واگذاری‌ها ندارند، تحقق اهداف سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی را در پی ندارد؛ همچنین با توجه به این‌که ماده (۲۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی، موارد مصرف وجوه ناشی از فروش سهام را بیان کرده، مصرف وجوه حاصل از فروش بابت رد دیون دولت مغایر با ماده مزبور است.

در زمینه اقتصاد سیاسی خصوصی‌سازی نیز مطالعات متعددی صورت گرفته است. **مرادی و همکاران (۲۰۲۲)**، با استفاده از چارچوب نظری نظم‌های اجتماعی به روش توصیفی - تحلیلی به مطالعه اقتصاد سیاسی رانت و خصوصی‌سازی در ایران پس از انقلاب اسلامی پرداخته‌اند. بر پایه یافته‌های ایشان، در «نظم‌های دسترسی محدود» ائتلاف غالب برای کنترل نظم اجتماعی و جلوگیری از نارضایتی اعضای خود (کنترل خشونت) مجبور به اعطای امتیازهای سیاسی و اقتصادی (رانت) به این اعضا شده است. در ایران نیز واگذاری اموال به بخش‌هایی که نه دولتی محسوب می‌شوند و نه خصوصی، در چارچوب نظم دسترسی محدود رخ داده است. **دره‌شیری و همکاران (۲۰۲۲)**، به بررسی چالش‌های خصوصی‌سازی و ریشه‌یابی علل شکست‌های آن در لایه حکمرانی با استفاده از مدل مفهومی چهارلایه‌ای تحلیل اقتصادی - اجتماعی ویلیامسون از طریق تحلیل محتوای داده‌های مرتبط با اجرای برنامه خصوصی‌سازی در دوره زمانی ۱۳۹۹-۱۳۸۰ پرداخته‌اند. بر اساس نتایج این پژوهش، ریشه‌های شکست‌های خصوصی‌سازی را باید در ۱) مغالطه‌ها در مفروضات پایه و اهداف مورد انتظار از خصوصی‌سازی، ۲) عدم تحقق کارکردهای مورد انتظار از انتقال حق مالکیت در فرایند خصوصی‌سازی ناشی از توسعه‌نیافتگی حقوق مالکیت، و ۳) سبک حکمرانی اقتصادی با رویکرد بازی‌گری به جای بازی‌سازی برای حل تعارض منافع، دانست. **مومنی و حاجی نوروزی (۲۰۱۷)** با بهره‌گیری از رهیافت نظم اجتماعی و با رویکردی توصیفی - تحلیلی، نشان داده‌اند که در دولت‌های

طبیعی با نظم دسترسی محدود و گرایش‌های مبتنی بر رانت، فساد یکی از موانع تحقق اهداف سیاست خصوصی سازی است. دولت‌های طبیعی با تمایلات مبتنی بر رانت از کانال نامساعد ساختن محیط کسب و کار و انحراف در واگذاری‌ها، مانع حضور و تقویت بخش خصوصی مولد می‌شوند. به علاوه، این پدیده از طریق تحریف انگیزه‌های سرمایه‌گذاری مولد و کاهش منابع مالی در دسترس بخش خصوصی مولد برای بهبود بهره‌وری، دستیابی به هدف ارتقای بهره‌وری را مشکل می‌سازد. واگذاری بنگاه‌های دولتی به بخش خصوصی و آزاد شدن منابع ناشی از آن، فرصتی پیش‌روی دولت‌های طبیعی قرار می‌دهد که بهره‌مندی ائتلاف فرادستان از منابع آزاد شده را بیش از پیش می‌سازد. از این‌رو، بهبود سلامت مالی دولت در شرایطی که ساختار نهادی بر رانت و فساد استوار است، امکان‌پذیر نیست.

نجفی‌خواه (۲۰۱۷)، تعاریف قانونی بخش خصوصی و عمومی و سازمان‌های این دو بخش را مورد بررسی و نقادی قرار داده و نشان داده است که تسری تعاریف خاص ناظر به امور مالی و محاسباتی، به قانون اجرای اصل (۴۴) قانون اساسی و اتفاق مشابهی که در قانون مدیریت خدمات کشوری افتاده، موجب پیچیدگی‌های حقوقی غیرضروری و در برخی موارد انحراف در برنامه‌های خصوصی سازی و برون‌سپاری شده است. **عباسی و اکبری (۲۰۱۶)**، به بررسی نقش نهادهای عمومی غیردولتی در خصوصی سازی ایران و آثار آن پرداخته‌اند. بر پایه نتایج این پژوهش، واگذاری بنگاه‌ها به نهادهای عمومی غیردولتی در عمل باعث نقض بسیاری از اصول حاکم بر اداره خوب کشور، حقوق رقابت و اقتصاد بازار از جمله کاهش کارایی، عدم شفافیت، نقض اصل برابری، ایجاد انحصار و از بین رفتن رقابت و ایجاد دولت‌های موازی، و در نتیجه عدم تحقق اهداف مورد نظر از خصوصی سازی گردیده است. **نصیری اقدم و آقاجانی معمار (۲۰۱۷)**، به بررسی تعارض بین کارایی در خصوصی سازی با هدف تعقیب کسب درآمد پرداخته‌اند. بر پایه یافته‌های این پژوهش، چنانچه هدف اصلی دولت از خصوصی سازی کسب بیش‌ترین درآمد باشد، بدون ایجاد رقابت در ساختار صنعت، به واگذاری یک شرکت دولتی انحصاری از طریق فروش سهام با بالاترین قیمت اقدام می‌کند. این در حالی است که اگر هدف کارایی دنبال شود، دولت شکست انحصار و زمینه ورود رقبای بازار را پیش یا حین واگذاری انجام می‌دهد که ایجاد فضای رقابتی، مانع از بیشینه شدن قیمت پرداختی خریداران به دولت می‌شود. **نصیری اقدم و فاتحی‌زاده (۲۰۱۱)**، با استفاده از داده‌های شرکت‌های واگذار شده و با بررسی سهم بخش خصوصی و بخش عمومی از واگذاری شرکت‌های دولتی، هیچ شواهدی برای تأیید این ادعا که خصوصی سازی روشی برای کاستن از حجم بخش عمومی و رشد اندازه بخش خصوصی است، نیافته و در جریان پژوهش خود به این نتیجه رسیده‌اند که بخش عمومی نه تنها در فرایند

خصوصی سازی کوچک تر نمی شود، بلکه بخش خصوصی نیز در حال تبدیل شدن به سهامدار بخش عمومی است.

براون و همکاران (۲۰۱۶)^۱، چنین نتیجه گرفته اند که کشورهای در حال توسعه و کشورهای دارای کسری بودجه شدید که در آن ها خصوصی سازی ابزاری برای پرداخت بدهی دولت بوده است، مقدمات لازم برای واگذاری های مناسب شرکت ها پیش از واگذاری انجام نشده و این موضوع باعث شده است که سایر اهداف خصوصی سازی در حاشیه قرار گیرد. **تان^۲ (۲۰۰۷)**، معتقد است که از منظر نهادگرایی جدید، شکست سیاست های توسعه بخش خصوصی در کشورهای در حال توسعه، ریشه در مداخلات سیاسی دارد که به از دست رفتن استقلال مقررات گذار و در نتیجه انحراف انگیزه ها و سرمایه گذاری خصوصی منجر می شود. در این چارچوب، نتیجه خصوصی سازی شامل این است که چه چیزی خصوصی شود، چگونه و به چه کسی داده شود، و مهم تر از همه کارایی نهادهای خصوصی شده توسط عوامل سیاسی و نهادی تعیین می شود. به علاوه، موفقیت یا شکست دولت در خصوصی سازی در کشورهای در حال توسعه نه تنها به این که آیا دولت دخالت خود را ادامه می دهد یا خیر بستگی دارد، بلکه وابسته به ظرفیت دولت برای کنترل و تنظیم نهادهای خصوصی شده و قیود سیاسی اجتماعی حاکم بر آن نهادهاست.

مگینسون^۳ (۲۰۰۵)، در مورد پنج صنعتی که بیشترین میزان خصوصی سازی را داشته اند (بانکداری، ارتباطات، نفت و گاز، تولید برق، و حمل و نقل هوایی)، به این نتیجه رسیده است که دولت ها به جای این که با فروش شرکت های زیان ده از بار مالی خود بکاهند، بیش تر به دنبال آن هستند که کسری بودجه خود را از طریق درآمد نقدی حاصل از واگذاری افزایش دهند، به همین دلیل است که واگذاری شرکت های سودآور را در اولویت قرار می دهند یا شرکت های زیان ده را بدون فراهم سازی مقدمات لازم و تعیین تکلیف مسائل آن ها به طور شتاب زده واگذار می کنند. وی با اشاره به تجربه کشور مکزیک که در فرایند خصوصی سازی، بنگاه های سودده را در اولویت قرار داد، استدلال می کند که دولت به جای تلاش برای دستیابی به بیشترین کارایی اقتصادی به دنبال بالاترین درآمد و کسب اعتبار نزد شهروندان بوده است. بر اساس تجربه کشورها، هدف اصلی اجرای خصوصی سازی در کشورهایی مانند هند، پاکستان، بنگلادش و نپال نیز کاهش کسری بودجه دولت از طریق درآمد حاصل از واگذاری ها بوده است، نه به واسطه کاهش بار مالی شرکت های زیان ده.

1. Brown
2. Tan
3. Megginson

روش‌شناسی پژوهش

در پژوهش حاضر، پرسش محوری «چرایی و آثار و نتایج واگذاری شرکت‌های دولتی به روش رد دیون از منظر اقتصاد سیاسی» است و با توجه به این که خصوصی‌سازی در ایران پدیده‌ای متاخر و در جریان است و مجموعه افراد و تفکرهای صاحب نقش در این پدیده همچنان نقش‌آفرینی می‌کنند و می‌توان با مصاحبه با افراد موثر و صاحب اطلاع در چارچوب مطالعه موردی، جزئیات فراوانی را از چگونگی و چرایی وقوع پدیده‌های مختلف، از زبان خود آن‌ها کشف نمود، از نظریه داده‌بنیاد^۱ استفاده شده است (ین، ۱۳۸۷). این روش به پژوهشگر اجازه می‌دهد که از انتزاع بیش از حد و بررسی یکباره تمام شرکت‌های واگذار شده که به چشم‌پوشی از بسیاری از واقعیت‌های ریز و درشت منجر می‌شود، دوری نمود. پرسش اصلی پژوهش به اجزای ریزتری تبدیل شده و چند پرسش فرعی نیز در کنار آن مطرح شده است:

- مشابهت‌های واگذاری به روش رد دیون کدام هستند؟
 - این روش واگذاری، شرکت‌ها را با چه مشکلاتی مواجه نموده است؟
 - این شیوه واگذاری از منظر اقتصاد سیاسی چگونه قابل تحلیل است؟
- در این پژوهش از موردپژوهی چندگانه استفاده شده است. در این منطبق، اولین معیار انتخاب این است که هر موردی، باید — پیش از انتخاب مورد نهایی — نشان‌دهنده نتایج مثال‌زدنی^۲ از پدیده مورد نظر باشد (ین، ۱۳۸۷):
- مطالعات موردی از نظر مقیاس و ساختار بازاری که در آن فعالیت می‌کنند، اهمیت معنادار دارند؛
 - صناعی که شرکت‌های مورد مطالعه در آن فعال‌اند، بسیار بااهمیت هستند؛
 - واگذاری این شرکت‌ها از جمله موارد بحث‌برانگیزی است که انتقادها، تحلیل‌ها و پیگیری‌های بسیاری در فضای رسانه‌ای و سیاسی به راه انداخته؛
 - امکان جمع‌آوری اطلاعات این شرکت‌ها وجود دارد؛
 - یکی دیگر از معیارهای مطرح شده «داشتن تنوع لازم» است. از این نظر شرکت‌های مورد بررسی با قرار داشتن در صنایع، بازار و جغرافیای متفاوت می‌توانند این تنوع را تامین کنند و مطالعه را جامعیت بخشند (نصیری اقدم و همکاران، ۱۴۰۲: ۱۶۱).

منابع داده‌ها در این روش با استفاده از مصاحبه با ذی‌نفعان واگذاری (مدیران سازمان خصوصی‌سازی و مدیران بنگاه‌های واگذارشده در دوران پیش و پس از واگذاری)، مشاهده‌های میدانی و اسناد و مدارک از جمله مصوبات هیئت واگذاری، صورت‌های مالی شرکت‌های واگذارشده، گزارش‌های نهادهای رسمی، احکام قضایی و گزارش‌های رسانه‌ای گردآوری شده است.

پس از جمع‌آوری و جمع‌بندی داده‌ها و اطلاعات هر مورد، داده‌های جمع‌آوری‌شده در سه مرحله مورد کدگذاری قرار می‌گیرند. ابتدا در مرحله نخست (کدگذاری باز^۱) خرد کردن، مقایسه‌سازی، نام‌گذاری، مفهوم‌پردازی و مقوله‌بندی داده‌ها انجام می‌گیرد و سپس در مرحله دوم (کدگذاری محوری^۲) یکی از مقوله‌ها به عنوان مقوله محوری انتخاب می‌شود و تحت عنوان پدیده محوری در مرکز فرایند مورد کاوش قرار می‌گیرد. مقوله محوری باید از ویژگی‌هایی برخوردار باشد، مانند (۱) مرکزی باشد، بدین معنا که سایر مقوله‌های عمده را بتوان به آن ربط داد؛ (۲) مکرراً در داده‌ها پدیدار شود؛ (۳) توضیحی که با مرتبط کردن مقوله‌ها پدید می‌آید، منطقی و یکدست باشد؛ (۴) نام یا عبارتی که برای توصیف مفهوم مرکزی به کار رفته است باید به قدر کفایت انتزاعی باشد تا بتواند برای انجام پژوهش در سایر عرصه‌ها به کار رود؛ و (۵) بتواند گوناگونی‌ها و نیز نکته اصلی موجود در داده‌ها را تبیین کند (کوربین و اشتراوس، ۱۳۹۱).

و در مرحله آخر (کدگذاری انتخابی^۳) ارتباط سایر مقوله‌ها را با مقوله محوری مشخص می‌کند. در نهایت، الگوی پارادایمی پژوهش ارائه می‌گردد که شامل این موارد است: (۱) شرایط علی: شرایطی که به وقوع پدیده منتهی می‌شود؛ (۲) شرایط زمینه‌ای: شرایط و خصوصیت متن پدیده مورد مطالعه است؛ (۳) پدیده محوری: پدیده‌ای که کنش‌ها و تعاملات در قلمرو مورد مطالعه به آن مربوط می‌شود؛ (۴) شرایط مداخله‌گر: دیگر شرایط اثرگذار بر پدیده مورد مطالعه است؛ (۵) راهبردها: شیوه‌هایی که کنشگران برای مواجهه با پدیده به کار می‌برند؛ و (۶) پیامدها.

موردهای مطالعه

شرکت هواپیمایی آسمان

شرکت هواپیمایی آسمان در سال ۱۳۵۹ از ادغام چهار شرکت هوایی ایر تاکسی، پارس ایر، ایر سرویس و هور آسمان به وجود آمد. این شرکت در سال ۱۳۸۱ در اجرای تکلیف قانونی موضوع بند (ک)

1. Open Coding
2. Axial Coding
3. Selective Coding

تبصره (۵) قانون بودجه سال ۱۳۸۰ مبنی بر پرداخت بدهی دولت به صندوق بازنشستگی کشوری از طریق واگذاری سهام متعلق به دولت در شرکت‌های دولتی به این سازمان واگذار شد، اما با گذشت ۱۴ ماه، این واگذاری با رأی دیوان عدالت منتفی گردید؛ به دلیل مغایرت با سیاست‌های برنامه سوم توسعه و با این استدلال که صندوق بازنشستگی موسسه‌ای عمومی است، مشمول اجازه بند (الف) ماده (۱۲۹) قانون برنامه سوم — که واگذاری را به بخش خصوصی و تعاونی مجاز دانسته — نمی‌شود. این شرکت، پس از تصویب طرح دوفوریتی مجلس مبنی بر غیردولتی بودن صندوق بازنشستگی کشوری، مجدداً در سال ۱۳۸۳ در قالب رد دیون به صندوق بازنشستگی کشوری واگذار گردید. این شرکت در زمان واگذاری زیان‌ده بوده و پس از واگذاری به صندوق بازنشستگی کشوری به عنوان زیرمجموعه هلدینگ آتیه صبا مشغول به فعالیت بوده است. لازم است اشاره شود که واگذاری شرکت هواپیمایی آسمان مربوط به دوران پیش از تاسیس سازمان خصوصی‌سازی بوده و در دوره یادشده، ضوابط مدونی برای واگذاری‌ها وجود نداشته است. مهم‌ترین مسائل واگذاری شرکت هواپیمایی آسمان در **جدول (۱)** گزارش می‌شود.

جدول ۱: مهم‌ترین مسائل واگذاری شرکت هواپیمایی آسمان

ردیف	کدها	نکته‌های کلیدی	نشانه‌گر
۱	مزد نیروی انسانی	بنگاه بدون اصلاح ساختار به صندوق بازنشستگان کشوری واگذار شده و به همین منوال به بخش خصوصی فروخته شده است (ح. علایی ^۱ ، مصاحبه شخصی، ۵ تیر ۱۴۰۱).	FIC1
۲	فقدان سابقه صندوق در صنعت هواپیمایی	صندوق بازنشستگی کشوری در زمان واگذاری هیچ‌گونه سابقه‌ای در مدیریت شرکت‌های فعال در حوزه حمل‌ونقل از جمله حمل‌ونقل هوایی نداشته است (ا. افتخاری ^۲ ، مصاحبه شخصی، ۸ تیر ۱۴۰۱).	FIC2
۳	ناکارآمدی مالی	بنگاه در زمان واگذاری با زیان انباشته بالا مواجه بوده است (صورت‌های مالی شرکت، ۱۳۸۲).	FIC3
۴	انتصابات غیرتخصصی	انتصاب افراد به مشاغل حساس با فشارها یا ملاحظات سیاسی (ح. علایی، مصاحبه شخصی، ۵ تیر ۱۴۰۱).	FIC4
۵	ناکارآمدی عملیاتی	ارائه خدمات هوایی به مناطق خاص با فشارهای سیاسی و بدون صرفه اقتصادی (ح. علایی، مصاحبه شخصی، ۵ تیر ۱۴۰۱؛ ا. افتخاری، مصاحبه شخصی، ۸ تیر ۱۴۰۱).	FIC5

۱. مدیر عامل اسبق شرکت هواپیمایی آسمان.

۲. مدیر عامل اسبق صندوق بازنشستگی کشوری.

ادامه جدول ۱: مهم‌ترین مسائل واگذاری شرکت هواپیمایی آسمان

ردیف	کدها	نکته‌های کلیدی	نشانه‌گر
۶	استخدام نیروهای ناکارآمد	استخدام افراد بدون صلاحیت یا استخدام افراد بدون نیاز به خدمات آنان با فشارهای سیاسی (ح. علایی، مصاحبه شخصی، ۵ تیر ۱۴۰۱؛ ا. افتخاری، مصاحبه شخصی، ۸ تیر ۱۴۰۱).	F1C6
۷	دیوان سالاری در نظام تصمیم‌گیری	برخی تصمیم‌های شرکت، به‌ویژه در حوزه معاملات مالی با حجم بالا، می‌بایست در هیئت‌مدیره شرکت، معاونت مربوطه در صندوق، هیئت‌مدیره صندوق، معاونت مربوطه در وزارت رفاه، کانون صندوق‌های بازنشستگی و حتی در سطح وزیر مورد تایید قرار بگیرد. علاوه بر این، دستگاه‌های نظارتی از جمله سازمان بازرسی کل کشور، بازرسی و حراست وزارتخانه و... در مورد تصمیمات گوناگون شرکت ورود و مداخله می‌نمایند. این امر از شهادت تصمیم‌گیری و سرعت عمل نظام مدیریتی شرکت در مواجهه با چالش‌ها می‌کاهد (ح. میرزایی ^۱ ، مصاحبه شخصی، ۸ تیر ۱۴۰۱).	F1C7
۸	عدم علاقه صندوق به تملک بنگاه	دولت بدون توجه به نظر صندوق، بنگاه را به آن واگذار کرده و صندوق صرفاً به این علت که راه دیگری برای وصول طلب خود از دولت متصور نبوده، اعتراضی ننموده است (ا. افتخاری، مصاحبه شخصی، ۸ تیر ۱۴۰۱).	F1C8
۹	قیمت‌گذاری دستوری نرخ خدمات	دولت در مقاطع مختلف، بدون در نظر گرفتن افزایش هزینه‌های خدمات هوایی، اقدام به تثبیت نرخ بلیت نموده که افزایش زیان‌دهی این شرکت‌ها را در پی داشته است (ح. علایی، مصاحبه شخصی، ۵ تیر ۱۴۰۱).	F1C9

شرکت ماشین‌سازی تبریز

شرکت ماشین‌سازی تبریز از سال ۱۳۵۱ با هدف تولید انواع ماشین‌آلات صنعتی تحت مالکیت سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران تاسیس گردیده است. این شرکت در طول دوره فعالیت خود، با همکاری شرکت‌های معتبر اروپایی و آمریکایی، ماشین‌آلات تراش، فرز، CNC و مواد مورد نیاز صنایع کشور را تامین می‌کرده است. پس از ابلاغ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی، این شرکت در گروه (۱) فعالیت‌های اقتصادی طبقه‌بندی شد و ۱۰۰ درصد سهام آن در سال ۱۳۸۸ قابل‌واگذاری تعیین گردید. این شرکت در ابتدا به عنوان رد دیون به بانک صادرات واگذار

۱. معاون اسبق اقتصادی وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی.

گردید که این بانک به دلیل عدم علاقه به زمینه فعالیت شرکت، از قبول آن سر باز زد (م. خرسند، مصاحبه شخصی، ۱۱ اردیبهشت ۱۴۰۱). بنابراین، دوباره در فهرست واگذاری قرار گرفت و پس از ۱۱ بار قیمت‌گذاری و عرضه ناموفق، در سال ۱۳۹۴ بر اساس مصوبه هیئت وزیران، این شرکت بابت مطالبات موسسه صندوق بازنشستگی کارکنان فولاد، به این مجموعه واگذار گردید. اما با توجه به عدم پذیرش این صندوق، مقرر شد که سازمان خصوصی‌سازی به وکالت از صندوق بازنشستگی، شرکت را واگذار کند و درآمد به‌دست‌آمده را به‌جای بدهی صندوق به حساب خزانه واریز نماید. در نتیجه، مجموعه ماشین‌سازی تبریز به صورت مذاکره به ارزش مجموعاً ۶۸۸ میلیارد تومان، به وکالت از موسسه صندوق بازنشستگی کارکنان فولاد پس از چند بار برگزاری مزایده ناموفق به صورت مذاکره به آقای قربانعلی فرخ‌زاد واگذار گردید. خریدار بخش خصوصی در دوره بهره‌برداری اقدام به بازپرداخت بخشی از بدهی‌ها و معوقات شرکت نمود و وضعیت تولید را اندکی بهبود بخشید. با وقوع بحران ارزی سال ۱۳۹۷، خریدار شرکت به واسطه تحصیل ارز دولتی و بازنگرداندن آن بازداشت گردید و با توجه به مسدود شدن حساب‌های وی از سوی دادگاه و عدم پرداخت اقساط خرید شرکت (دو قسط ۵۰ میلیارد تومانی به صورت متوالی)، قرارداد واگذاری فسخ شد و مجموعه ماشین‌سازی تبریز در سال ۱۳۹۸ به صندوق بازنشستگی فولاد بازگشت، اما به دلیل بدهی صندوق کارکنان فولاد به دولت، قرارداد واگذاری شرکت به موسسه لغو شد و ماشین‌سازی تبریز مجدداً در تملک سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران قرار گرفت. این شرکت از سال ۱۳۹۸ تاکنون در فهرست موارد مشمول واگذاری قرار گرفته، اما خریداری نداشته است. مدیر عامل شرکت در تاریخ ۱۳۹۹/۰۹/۰۱ از سوی سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران (ایدرو) تعیین گردیده و تا به امروز نیز مدیریت شرکت بر عهده ایدرو است. طبق توافق‌ها قرار بود شرکت به مدت ۹ ماه در اختیار ایدرو قرار گیرد تا بازسازی ساختاری شود که تا به امروز بدون تعیین تکلیف مالکیت آن، مدیریتش بر عهده ایدرو مانده است.^۲ مهم‌ترین مسائل واگذاری شرکت ماشین‌سازی تبریز در **جدول (۲)** گزارش می‌شود.

۱. مدیر مالی شرکت ماشین‌سازی تبریز.

جدول ۲: مهم‌ترین مسائل واگذاری شرکت ماشین‌سازی تبریز

ردیف	کدها	نکته‌های کلیدی	نشانه‌گر
۱	تعدد مصوبه‌های هیئت واگذاری	تا پیش از واگذاری به صندوق فولاد، واگذاری دست‌کم در ۱۷ مورد از مصوبه‌های هیئت واگذاری در رابطه با ماشین‌سازی تبریز تصمیم‌گیری شده است. عمده این مصوبه‌ها عبارت‌اند از قیمت‌گذاری و شرایط واگذاری (نه مصوبه)، فروش از طریق فرابورس (دو مصوبه)، اصلاح ساختار (دو مصوبه)، واگذاری به بانک صادرات (یک مصوبه)، واگذاری به صندوق فولاد (دو مصوبه) (آرشیو مصوبات هیئت واگذاری، وب‌سایت سازمان خصوصی‌سازی (https://ipo.ir))	F2C1
۲	اخلال ذی‌نفعان در واگذاری	واگذاری شرکت در چند نوبت مورد مداخله نمایندگان مجلس بوده است: تعلیق واگذاری، تعویق پنج‌ساله واگذاری شرکت، واگذاری به سازمان تامین اجتماعی و... از جمله درخواست‌های مطرح‌شده بود (ب. زرغامی، مصاحبه شخصی، ۹ شهریور ۱۴۰۰).	F2C2
۳	طولانی شدن فرایند خصوصی‌سازی و استهلاک سرمایه‌های شرکت	بیش از یک دهه بلاتکلیفی، به استهلاک سرمایه و کاهش توان تولیدی شرکت منجر گردیده است (ع. سیف‌تبار، مصاحبه شخصی، ۱۴ دی ۱۴۰۰).	F2C3
۴	قیمت‌گذاری	گروه ماشین‌سازی شامل شرکت ماشین‌سازی، شرکت ریخته‌گری و زمین‌های تیل‌گلی در فهرست واگذاری قرار گرفته است. با توجه به فاصله سه‌ساله میان واگذاری به صندوق فولاد و واگذاری به بخش خصوصی و افزایش قیمت دارایی‌های ثابت شرکت، به‌ویژه زمین‌های تیل‌گلی، فروش شرکت به همان قیمت بعد از سه سال به بخش خصوصی بسیار شائبه‌انگیز است (کمیسسیون ویژه حمایت از تولید ملی و نظارت بر اجرای اصل چهل‌وچهار قانون اساسی، ۱۳۹۹: ۹۰).	F2C4
۵	مازاد نیروی انسانی	بنگاه بدون اصلاح ساختار به صندوق بازنشستگان فولاد واگذار شده و به همین منوال به بخش خصوصی فروخته شده و در دوران تصدی‌گری بخش خصوصی نیز بر این مازاد افزوده شده است (ع. سیف‌تبار، مصاحبه شخصی، ۱۴ دی ۱۴۰۰).	F2C5

۱. مدیر کل سابق دفاتر شرکت‌ها و آماده‌سازی بنگاه‌های سازمان خصوصی‌سازی.

ادامه جدول ۲: مهم‌ترین مسائل واگذاری شرکت ماشین‌سازی تبریز

ردیف	کدها	نکته‌های کلیدی	نشانه‌گر
۶	فقدان سابقه فعالیت در صنعت	ماده (۳) دستورالعمل واگذاری برای بررسی شرایط «داشتن تخصص و توان مالی، اقتصادی، فنی یا حرفه‌ای متناسب با فعالیت بنگاه» در مورد صندوق بازنشستگی فولاد و خریدار خصوصی مورد بررسی قرار نگرفته است. (ب. زرغامی، مصاحبه شخصی، ۹ شهریور ۱۴۰۰).	F2C6
۷	عدم نظارت پس از واگذاری	در واگذاری‌های وکالتی و رد دیون، چون واگذاری نقدی قلمداد می‌شود، نظارتی بر عملکرد شرکت صورت نمی‌گیرد. (ب. زرغامی، مصاحبه شخصی، ۹ شهریور ۱۴۰۰).	F2C7
۸	عدم حساسی ویژه شرکت پس از بازگشت به دولت	پس از برگشت شرکت به صندوق و همچنین بازپس‌گیری آن از جانب دولت، شرکت مورد حساسی قرار نگرفته و وضعیت آن در زمان تغییر مجدد مالکیت تعیین تکلیف نشده است. (ب. زرغامی، مصاحبه شخصی، ۹ شهریور ۱۴۰۰).	F2C8
۹	عدم علاقه صندوق به تملک بنگاه	دولت بدون توجه به نظر صندوق، بنگاه را به آن واگذار کرده و صندوق صرفاً به این علت که راه دیگری برای وصول وجه از دولت متصور نبوده، اعتراضی ننموده است. (ب. زرغامی، مصاحبه شخصی، ۹ شهریور ۱۴۰۰).	F2C9
۱۰	مسائل حقوقی حل‌نشده	سند در رهن ایدرو بابت بدهی شرکت به این سازمان، به‌رغم پرداخت بدهی تعیین تکلیف نشده است. (م. خرسند، مصاحبه شخصی، ۱۱ اردیبهشت ۱۴۰۱).	F2C10
۱۱	عدم شفافیت وضعیت دارایی‌ها و بدهی‌های شرکت	مسائل حقوقی حل‌نشده شرکت به عدم شفافیت وضعیت دارایی‌ها و بدهی‌های شرکت منجر شده است. (م. خرسند، مصاحبه شخصی، ۱۱ اردیبهشت ۱۴۰۱).	F2C11

شرکت ملی دخانیات ایران

شرکت ملی دخانیات ایران در سال ۱۳۱۶ و در پی تصویب قانون انحصار دخانیات تاسیس گردید و انحصار کشت تنباکو، تولید و توزیع سیگار در کشور را در اختیار گرفت و از این حیث تنها شرکت دارای زنجیره ارزش کامل در خاورمیانه بوده است. این شرکت در دهه ۱۳۸۰ و در پی افزایش سهم قاچاق از بازار سیگار به حدود ۷۰ درصد، همکاری با برندهای معتبر خارجی در داخل کشور

را در دستور کار خود قرار داد و به شرط انتقال فناوری، مجوز تولید سیگار در داخل کشور را برای این شرکت‌ها صادر نمود و خود علاوه بر تولید به ایفای نقش دستگاہ تنظیم‌گر و ناظر فعالیت‌های شرکت‌های خارجی نیز پرداخت. در کنار تحولات یادشده، این شرکت با همکاری ستاد قاچاق کالا و ارز، وظیفه حاکمیتی مبارزه با قاچاق را نیز در اختیار گرفت و در این مقطع حدود ۲۰۰۰ نفر را در این راستا بسیج نمود. برآوردها نشان می‌دهد که در اثر این اقدامات، قاچاق سیگار در سال‌های پایانی دهه ۱۳۸۰ به ۵ درصد کاهش یافت. با ابلاغ قانون سیاست‌های اصل (۴۴) قانون اساسی، شرکت ملی دخانیات ایران در گروه (۲) فعالیت‌های اقتصادی قرار گرفت. در این راستا، در ابتدا ۴۰ درصد سهام شرکت به سهام عدالت تخصیص یافت و در نهایت با مصوبه سال ۱۳۹۱ هیئت وزیران، ۵۵ درصد سهام آن نیز در راستای رد دیون دولت، به صندوق بازنشستگان کشوری اختصاص یافت و سازمان خصوصی‌سازی موظف شد واگذاری سهام را از طریق آن سازمان طی سه سال (از زمان انتقال قطعی) در قرارداد انتقال سهام شرط کند و از صندوق بازنشستگان و کالت بلاعزل اخذ نماید. ولی از آن زمان سازمان خصوصی‌سازی اقدامی در خصوص واگذاری سهام صندوق بازنشستگان در شرکت دخانیات ایران انجام نداده و سال به سال این فرجه را با اخذ مصوبه از هیئت وزیران تمدید نموده است.

این شرکت در زمان واگذاری دارای ۷ مجتمع تولیدی، ۳ مرکز پژوهشی، و ۲۳ دفتر مدیریت فروش با ظرفیت تولید ۳۵ میلیارد نخ در سال بوده است. نگاهی به وضعیت تولید شرکت در سال‌های بعد از واگذاری حاکی از کاهش تولید و از دست رفتن سهم بازار آن است، به گونه‌ای که سهم تولید نخ از ۸۰ درصد به ۱۲ درصد و سهم فروش از ۳۰ درصد به ۸ درصد کاهش یافته است. بخشی از این کاهش تولید به دلیل از بین رفتن قرارداد تولید مشترک با شرکت‌های خارجی بوده است. علاوه بر این، یک دهه پس از واگذاری، میزان کارکنان شرکت از ۱۲۰۰۰ نفر به ۴۰۰۰ نفر کاهش و سطح زیر کشت توتون و تنباکو در کشور از ۹۰۰۰ هکتار به ۱۰۰۰ هکتار کاهش یافته است (شیخ‌محمدی و قائمی، ۱۴۰۱). شایان اشاره است که ۲۸ درصد از سهام شرکت نیز در سال ۱۴۰۰ بابت رد دیون به سازمان تامین اجتماعی واگذار گردیده و از نسبت سهام عدالت کاسته شده است. مهم‌ترین مسائل و چالش‌های این واگذاری به شرح جدول (۳) است.

جدول ۳: مهم‌ترین مسائل واگذاری شرکت ملی دخانیات ایران

ردیف	کدها	نکته‌های کلیدی	نشانگر
۱	ابهام در صورت اموال شرکت	در دوران بعد از واگذاری، دولت در اموال شرکت دخل و تصرف نموده است (نامه‌ای به شماره ۶۰/۱۰۶۶۵۵ مورخ ۱۳۹۲/۰۵/۰۲ به امضای وزیر وقت صمت به عنوان وزیر امور اقتصادی و دارایی؛ توتون صنعت، ۱۴۰۰).	F3C1
۲	ابهام در ماهیت حقوقی شرکت	صندوق بازنشستگان کشوری در قالب موسسه غیردولتی در اداره ثبت شرکت‌ها و موسسه‌های غیرتجاری تهران به ثبت رسید و به استناد بند (۵۹) ماده واحده قانون بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور و تصویب‌نامه هیئت وزیران به وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی منتقل گردید. این تحولات منشأ اختلاف در ماهیت دولتی یا غیردولتی صندوق است (توتون صنعت، ۱۳۹۹).	F3C2
۳	مزدان نیروی انسانی در زمان واگذاری	بنگاه با مزاد قابل توجه نیروی انسانی به صندوق بازنشستگان کشوری واگذار شده است (ح. میرزایی، مصاحبه شخصی، ۲۰ شهریور ۱۴۰۱).	F3C3
۴	فرسودگی ماشین‌آلات	بنگاه در زمان واگذاری با فرسودگی قابل توجه ماشین‌آلات مواجه بوده است (س. افضلی ^۱ ، مصاحبه شخصی، ۱۲ شهریور ۱۴۰۰).	F3C4
۵	فقدان سابقه در اداره بنگاهی مشابه	ماده (۳) دستورالعمل واگذاری برای بررسی شرایط «داشتن تخصص و توان مالی، اقتصادی، فنی یا حرفه‌ای متناسب با فعالیت بنگاه» در مورد صندوق بازنشستگان کشوری مورد بررسی قرار نگرفته است (ب. ضرغامی، مصاحبه شخصی، ۹ شهریور ۱۴۰۰).	F3C5
۶	عدم اصلاح قانون انحصار دخانیات	به‌رغم واگذاری شرکت، قانون انحصار توتون و تنباکو مصوب ۱۳۱۰ لغو نشده و این مسئله به ابهام‌هایی منجر شده که باید برطرف گردند (س. افضلی، مصاحبه شخصی، ۱۲ شهریور، ۱۴۰۰).	F3C6
۷	قیمت‌گذاری دستوری	تعیین نرخ انواع محصولات دخانی در اختیار دولت بوده و عملاً در بسیاری از مواقع بدون توجه به افزایش قابل توجه هزینه‌های تولید، مانع از افزایش متناسب قیمت‌ها شده و کاهش سودآوری شرکت را سبب شده است.	F3C7
۸	انتصاب افراد فاقد تخصص	مدیر عامل و اعضای هیئت‌مدیره بنگاه و حتی مدیران ارشد آن بنا به تصمیم یا تایید مدیران صندوق و گاه وزارت رفاه و گاه بنا به ملاحظات سیاسی تعیین شده و در موارد قابل توجهی اداره بنگاه از این ملاحظات متأثر بوده است (ح. میرزایی، مصاحبه شخصی، ۲۰ شهریور ۱۴۰۱).	F3C8
۹	دیوان‌سالاری در نظام تصمیم‌گیری	افزایش پیچیدگی در نظام تصمیم‌گیری به علت افزایش سلسله‌مراتب تصمیم‌گیری - مشابه مورد FIC7 (ح. میرزایی، مصاحبه شخصی، ۲۰ شهریور، ۱۴۰۰).	F3C9

۱. مدیر عامل سابق شرکت دخانیات ایران.

داده جدول ۳: مهم ترین مسائل واگذاری شرکت ملی دخانیات ایران

ردیف	کدها	نکته‌های کلیدی	نشانه‌گر
۱۰	عدم تعیین تکلیف صحیح وظایف حاکمیتی	شرکت در دوره پیش از واگذاری، متکفل وظایف حاکمیتی از جمله سیاستگذاری کشت توتون و تنباکو، خرید تضمینی محصولات از کشاورزان، تنظیم گیری بازار دخانیات و نظارت بر عملکرد شرکت‌های خصوصی، مبارزه با قاچاق و... بوده است. پس از واگذاری این وظایف به درستی تعیین تکلیف نشده و شرکت کماکان متأثر از آن است (ع. دولت‌آبادی، مصاحبه شخصی، ۲۱ آذر ۱۴۰۰؛ تصویب‌نامه شماره ۸۰۶۸۱/ت/۴۶۳۶۰ هم‌مورخ ۱۳۹۱/۰۴/۲۷ هیئت وزیران).	F3C10
۱۱	عدم علاقه صندوق به تملک بنگاه	دولت بدون توجه به نظر صندوق، بنگاه را به آن واگذار کرده و صندوق صرفاً به این علت که راه دیگری برای وصول طلب خود از دولت متصور نبوده، اعتراضی ننموده است (س. افضل‌ی، مصاحبه شخصی، ۱۲ شهریور ۱۴۰۰).	F3C11

شرکت رجا

شرکت قطارهای مسافری رجا در سال ۱۳۷۵، زیرمجموعه راه‌آهن جمهوری اسلامی ایران بود و به عنوان بازوی مسافری آن تاسیس گردید. صنعت حمل‌ونقل ریلی در ایران نیز مشابه اغلب کشورها، در مراحل نخست به علت هزینه‌های بسیار بالای احداث زیرساخت، در انحصار کامل دولت بود، اما به مرور در مسیرهای سودآور از ظرفیت بخش خصوصی استفاده گردید و مطابق با تجربه بین‌المللی، شرکت رجا به عنوان مجری تنظیم‌گر بخش حمل‌ونقل ریلی کشور، مجری طرح‌های تملک دارایی سرمایه‌ای در این حوزه و تامین‌کننده خدمات حمل‌ونقل ارزان در مسیرهای حومه‌ای و تکلیفی (بدون توجه اقتصادی) با دریافت کمک‌زبان از دولت فعالیت می‌نمود. این شرکت از تاریخ ۱۳۸۸/۱۲/۲۶ بدون آن‌که در فهرست شرکت‌های قابل واگذاری قرار گرفته باشد، بر اساس مصوبه هیئت وزیران، بابت رد دیون دولت به سازمان تامین اجتماعی واگذار گردید و در حال حاضر در قالب زیرمجموعه هلدینگ گردشگری تامین اجتماعی (هگتا) به فعالیت می‌پردازد. این شرکت در زمان واگذاری زبان‌ده بوده است. لازم است اشاره شود که با واگذاری این شرکت به سازمان تامین اجتماعی و بلا تکلیف ماندن بخشی از وظایف حاکمیتی آن، برای این منظور راه‌آهن در عمل مجبور به تاسیس شرکتی، وفق قانون برنامه ششم توسعه در اسفند سال ۱۳۹۹ شد تا خلأ ناشی از واگذاری شرکت رجا را در ارائه خدمات به مناطق حومه‌ای پر کند. این واگذاری با چالش‌ها و ابهام‌هایی مواجه بوده که در جدول (۴) مندرج شده است.

۱. معاون سابق دفتر نظارت و پیگیری مطالبات سازمان خصوصی‌سازی.

جدول ۴: مهم‌ترین چالش‌های واگذاری شرکت رجا

ردیف	کدها	نکته‌های کلیدی	نشانگر
۱		ماده (۳) دستورالعمل واگذاری برای بررسی شرایط «داشتن تخصص و فقدان تجربه توان مالی، اقتصادی، فنی یا حرفه‌ای متناسب با فعالیت بنگاه» در مورد حضور در صنعت سازمان تامین اجتماعی مورد بررسی قرار نگرفته است (ع.ا. شالبافان ^۱ ، مصاحبه شخصی، ۱۵ مرداد ۱۳۹۹).	F4C1
۲		عدم اطلاع ارکان شرکت از واگذاری (شرکت راه‌آهن) از موضوع اطلاعی نداشته‌اند (نصیری اقدم و جعفری شهرستانی، ۱۴۰۱).	F4C2
۳		بنگاه در زمان واگذاری دارای زیان انباشته قابل توجهی بوده است (صورت‌های مالی شرکت، ۱۳۸۸).	F4C3
۴		بنگاه در زمان واگذاری با مازاد قابل توجه نیروی انسانی مواجه بوده است (نصیری اقدم و جعفری شهرستانی، ۱۴۰۱).	F4C4
۵		مدیر عامل و اعضای هیئت‌مدیره بنگاه و حتی مدیران ارشد آن بنا به تصمیم یا تایید مدیران صندوق و گاه وزارت رفاه و گاه بنا به ملاحظات سیاسی تعیین شده و در موارد قابل توجهی اداره بنگاه از این ملاحظات متأثر بوده است (نصیری اقدم و جعفری شهرستانی، ۱۴۰۱).	F4C5
۶		افزایش پیچیدگی در نظام تصمیم‌گیری به علت افزایش سلسله‌مراتب تصمیم‌گیری - مشابه مورد F1C7 (ح. میرزایی، مصاحبه شخصی، ۲۰ شهریور ۱۴۰۰).	F4C6
۷		شرکت رجا متولی وظایف حاکمیتی از جمله اجرای طرح‌های تملک‌داری سرمایه‌ای در حوزه حمل‌ونقل ریلی، نرخ‌گذاری سفر و نظارت بر عملکرد بخش خصوصی، ارائه خدمات در مسیرهای تکلیفی و زیان‌ده بوده است. هیچ‌یک از این وظایف در زمان واگذاری تعیین تکلیف نشد و تا چند سال پس از واگذاری بلا تکلیف ماند (م. پورسیدآقایی ^۲ ، مصاحبه شخصی، ۱۰ شهریور ۱۳۹۹).	F4C7
۸		با وجود تصویب واگذاری در سال ۱۳۸۹، قیمت‌گذاری شرکت عملاً تا سال ۱۳۹۵ انجام نشد (همان).	F4C8
۹		ابهام در وضعیت حاکمیت شرکتی در دوره بلا تکلیفی شرکت، متولی برگزاری مجمع عمومی شرکت نامشخص بوده است (نصیری اقدم و جعفری شهرستانی، ۱۴۰۱).	F4C9

۱. معاون سابق هلدینگ گردشگری سازمان تامین اجتماعی (هگتا).

۲. مدیر عامل اسبق شرکت راه‌آهن جمهوری اسلامی ایران.

ادامه جدول ۴: مهم‌ترین چالش‌های واگذاری شرکت رجا

ردیف	کدها	نکته‌های کلیدی	نشانه‌گر
۱۰	انحصار طبیعی صنعت حمل‌ونقل ریلی	در ایران، نهاد تنظیم‌گری در بخش ریلی بر عهده شرکت راه‌آهن جمهوری اسلامی ایران است. این شرکت بسیاری از پارامترهای تصمیم‌گیری شرکت‌های خدمت‌رسان از جمله تعیین قیمت بلیط، تعیین مسیر، واگذاری لوکوموتیو، و تعیین زمان حرکت را در اختیار دارد. در واقع، در شرایط فعلی صرفاً واگن‌ها واگذار شده است و عملاً امکان کمی برای افزایش بهره‌وری از طریق تغییر در نحوه راهبری و برنامه‌ریزی حمل‌ونقل وجود دارد (نصیری اقدم و همکاران، ۱۴۰۲).	F4C10
۱۱	عدم علاقه صندوق به تملک بنگاه	دولت بدون توجه به نظر صندوق، بنگاه را به آن واگذار کرده و صندوق صرفاً به این علت که راه دیگری برای وصول طلب خود از دولت متصور نبوده، اعتراضی ننموده است (م. پورسیدآقایی، مصاحبه شخصی، ۱۰ شهریور ۱۳۹۹).	F4C11
۱۲	قیمت‌گذاری دستوری محصولات	تعیین نرخ بلیت در اختیار دولت بوده و عملاً در بسیاری از مواقع بدون توجه به افزایش قابل توجه هزینه‌های ارائه خدمات، مانع از افزایش متناسب قیمت‌ها شده و کاهش سودآوری شرکت را سبب شده است (نصیری اقدم و جعفری شهرستانی، ۱۴۰۱).	F4C12

بحث و نتیجه‌گیری

هدف از این پژوهش، بررسی مشابهت‌ها در واگذاری شرکت‌های دولتی به روش رد دیون و چالش‌های اداره این شرکت‌ها در دوران پس از واگذاری، با استفاده از نظریه داده‌بنیاد است. بر مبنای موردکاوی‌های انجام‌شده، اهم این مشابهت‌ها به شرح زیر است:

(۱) در همه موارد مورد بررسی، شرکت‌های واگذارشده بدون رضایت صندوق‌های بازنشتگی (به‌ناچار به دلیل نبود چشم‌انداز وصول مطالبات معوق از دولت)، واگذار شده‌اند و رقابتی برای تملک آن‌ها صورت نگرفته است. قابل توجه است که رضایت‌پذیرنده بنگاه‌ها مورد توجه و تاکید قانون بوده است. در این رابطه مفاد دادنامه شماره (۲۴۹) مورخ ۱۳۸۸/۳/۲۴ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری به این شرح قابل توجه است: «به صراحت ماده ۱۶ قانون اصلاح موادی از قانون برنامه سوم توسعه... واگذاری سهام شرکت‌های دولتی در ازای مطالبات کارکنان دولت، منوط به رضایت و موافقت آنان است». به عبارت بهتر، امکان الزام اشخاص به پذیرش سهام، به صرف مصوبات و تصمیمات دولت

وجود ندارد و مغایر با اصل آزادی قراردادی است. هر چند صدور مصوبه اصولاً نیازی به رضایت اشخاص ندارد، با وجود این، با توجه به اصل یادشده و نیز مستفاد از دادنامه هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، در زمان انعقاد قرارداد واگذاری سهام بنگاه‌های دولتی باید رضایت گیرنده سهام نیز وجود داشته باشد. ۲) اگرچه در تمامی موارد بررسی شده، شرکت‌ها از تورم نیروی انسانی، نظامات مدیریتی و مالی کژکار کرد و... رنج می‌برده‌اند، اما با وجود صراحت قانون، اصلاح ساختار پیش از واگذاری انجام نشده است. این امر به‌ویژه با توجه به این‌که بنگاه‌های واگذار شده عموماً زیان‌ده بوده‌اند و صندوق‌های بازنشستگی به واسطه بحران‌های مالی خود قادر به حل‌وفصل مشکلات مالی این بنگاه‌ها نبوده است، تبعات متعددی داشته است که مهم‌ترین آن‌ها عبارت بودند از: ۱. ناتوانی صندوق‌ها برای اصلاح ساختاری و مالی شرکت‌ها؛ ۲. ناتوانی در تامین نقدینگی برای پرداخت حقوق کارکنان و طلب طلبکاران شرکت‌ها؛ و ۳. ناتوانی در تامین مالی پروژه‌های در اختیار این شرکت‌ها. بررسی بیش‌تر حاکی از این است که به‌رغم صراحت قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی بر ضرورت اصلاح ساختار و مشخص نمودن منابع آن از محل بخشی از درآمد حاصل از واگذاری‌ها، تخصیص این ردیف در عموم سال‌های گذشته صفر بوده و عملاً دولت منابعی را بدین منظور در نظر نگرفته است.

۳) در چارچوب ضوابط فعلی، از آن‌جایی که رد دیون، فروش نقد تلقی می‌شود، سازمان خصوصی‌سازی نظارتی بر عملکرد بنگاه ندارد و بدتر شدن وضعیت این بنگاه‌ها به دلیل پوشش دولتی و برخورداری از رانت‌های خاص از جمله دسترسی بیش‌تر به نظام بانکی و توانایی بیش‌تر نظامات حراستی برای کنترل اعتراضات کارگری کم‌تر مورد توجه قرار می‌گیرد.

۴) در هیچ‌یک از واگذاری‌ها اهلیت تخصصی ارزیابی نگردیده و صندوق‌ها فاقد سابقه قبلی در صنعت موضوع فعالیت شرکت‌ها بوده‌اند. بر عهده گرفتن مدیریت شرکت‌های تخصصی توسط نهادهای غیرمتخصص، صرف نظر از این‌که موجب تضعیف شرکت می‌شود، موجب صرف توان زیادی از سوی نهاد اداره‌کننده آن خواهد شد. نکته حائز اهمیت در این خصوص ضرورت تفکیک مالکیت از مدیریت در بررسی اهلیت تخصصی است. در شرایط حاضر، تنها در صورتی که بنگاه با تشخیص هیئت واگذاری دارای اهمیت راهبردی قلمداد شود، اهلیت تخصصی خریدار مورد بررسی قرار می‌گیرد (در مورد هیچ‌یک از چهار شرکت مورد بررسی چنین تشخیصی داده نشده است!)، اما از منظر اقتصادی مسئله مهم، اهلیت تخصصی در مدیریت بنگاه است و نه خریدار یا مالک جدید. این موضوع در واگذاری‌ها به‌طور کل مغفول بوده است و تنها در صورتی که صنعت موضوع فعالیت دارای تنظیم‌گر بخشی باشد، اهلیت هیئت عامل بر اساس ضوابط حاکم بر آن صنعت مورد سنجش قرار می‌گیرد و در صورت نبود چنین نهادی، به اهلیت

تخصصی بی‌توجهی می‌شود. پس ضروری است ضوابط موجود اصلاح گردد.

۵) در تمامی بنگاه‌های مورد بررسی، نظام تصمیم‌گیری به دلیل دیوان‌سالاری پیچیده دچار اخلال گردیده و از کارایی لازم آن برای مواجهه با تحولات کاسته شده است. در صورتی که یکی از اهداف واگذاری‌ها، ارتقای کارایی در نظام تصمیم‌گیری بنگاه‌ها بوده است. از این گذشته، در تمامی این بنگاه‌ها، نه تنها از آسیب‌های مترتب بر بنگاه‌ها به واسطه مداخلات سیاسی کاسته نشده، بلکه در مواردی بر آن نیز افزوده شده (از جمله مداخله بیش‌تر نهادهای سیاسی برای استخدام نیروی انسانی، ارائه خدمات بدون صرفه اقتصادی و...) و کارایی بنگاه‌ها را برخلاف اهداف مورد انتظار کاهش داده است. شایان اشاره است که صندوق‌های بازنشستگی و شرکت‌های سرمایه‌گذاری و هلدینگ‌های تابعه‌شان حدود ۳۰۰ مدیر عامل و بیش از ۱۴۰۰ عضو هیئت‌مدیره را منصوب کرده‌اند. این موضوع سبب بروز مباحثی پیرامون قدرت نفوذ و تاثیرگذاری سرمایه‌گذاری‌های صندوق‌ها در مناطق جغرافیایی مختلف کشور و جلب توجه گروه‌های مختلف سیاسی با هدف بهره‌برداری خاص از این ظرفیت شده است. علاوه بر این، هزینه‌های کنترلی و نظارتی صندوق‌ها برای مدیریت این سرمایه‌گذاری‌ها و تمرکز بر حفظ سلامت و رعایت اخلاق حرفه‌ای در آن‌ها و همچنین دلایل متعدد دیگری باعث شده است که موضوع کاهش تصدی‌گری شرکت‌ها توسط صندوق‌ها به یکی از مباحث روز مدیریت عالی کشور تبدیل شود.

۶) در واگذاری‌های صورت‌گرفته به روش رد دیون، برخلاف واگذاری در رویه معمول، رویه واحدی از منظر ارزش‌گذاری وجود ندارد؛ در برخی از مصوبات هیئت دولت در باب قیمت، گاه حدود قیمت دارد و گاه ارزش بنگاه نامشخص است. مشخص نبودن ارزش بنگاه در مصوبات موجب تطویل زمان واگذاری گردیده و تبعاتی جدی در پی داشته است، از جمله بلا تکلیفی حاکمیتی بنگاه به گونه‌ای که نه پذیرنده و نه مالک قبلی (شرکت مادر - تخصصی) توانایی اعمال اراده حاکمیتی را ندارد و تصمیم‌گیری در امور جاری دچار اخلال می‌گردد (سپردن نقش حاکمیتی به سازمان خصوصی‌سازی نیز تنها بر پیچیدگی این امر می‌افزاید و عملاً هیچ‌یک از طرفین تمایلی به اتخاذ تصمیمات کلان در امور راهبردی بنگاه ندارد)؛ و تحمیل تعهداتی از سوی مالکان پیش از واگذاری به بنگاه از جمله افزایش تعداد کارکنان، ثبت اسناد مالی جدید و...

۷) در مورد شرکت‌هایی که وظایف حاکمیتی از جمله تنظیم‌گری را برعهده داشته‌اند، برخلاف بند (الف) ماده (۱۳) قانون اجرای سیاست‌های اصل (۴۴) قانون اساسی^۱، تمهید مناسب برای انتقال این وظایف به

۱. «کلیه امور مربوط به سیاست‌گذاری و اعمال وظایف حاکمیتی شرکت‌های دولتی می‌بایست به وزارتخانه تخصصی ذی‌ربط محول شود».

بخش‌های حاکمیتی ذی‌ربط در زمان پیش از واگذاری اندیشیده نشده و عموماً به سردرگمی پس از واگذاری بنگاه منجر شده است؛ اصلاح ضوابط، تاسیس نهاد تنظیم‌گر جدید، تامین نیروی انسانی متخصص برای این حوزه‌ها، تعیین تکلیف طرح‌های تملک دارایی سرمایه‌ای و... باید پیش از زمان واگذاری صورت گیرد. در تمامی موارد یادشده، دو نکته برجسته مشخص است: اول این که دولت هیچ‌یک از پیش‌نیازهای واگذاری را رعایت نکرده و دوم این که خصوصی‌سازی به مفهوم انتقال مالکیت به بخش خصوصی برای ارتقای کارایی و انتفاع از شرایط رقابتی اتفاق نیافتاده است. در واقع، از منظر اقتصاد سیاسی، دولت تعهدات خود را برای دستیابی به اهداف خصوصی‌سازی به‌زای کسب منفعت (تامین مالی برای رفع کسری بودجه) نقض نموده است. نتایج مهم در **جدول (۵)** گزارش می‌شود.

جدول ۵: اهم نتایج حاصل از موارد مطالعه شرکت‌های واگذار شده به روش رد دیون

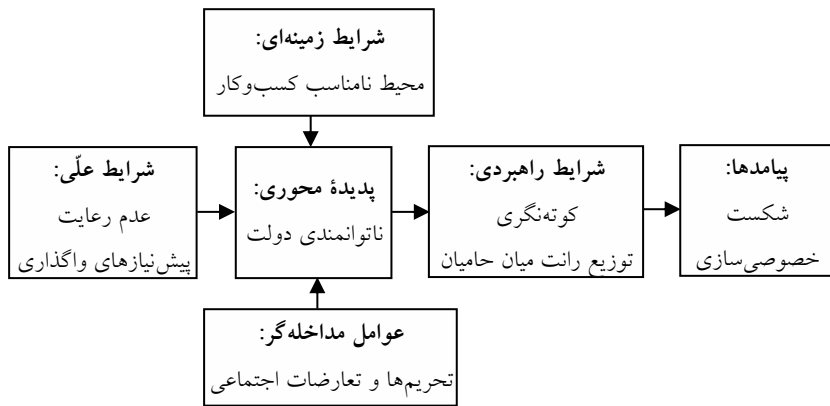
ردیف	مفهوم	کد متناظر	تکرار
۱	فقدان تجربه تخصصی	F2C6, F4C1, F3C5, F1C2	۴
۲	تعدیل مازاد نیروی انسانی	F1C1, F2C5, F3C3, F4C4	۴
۳	نوسازی فناوریانه	F3C4	۱
۴	اصلاح ساختار مالی	F1C3, F4C3	۲
۳	تحمیل واگذاری	F1C8, F2C9, F3C11, F4C11	۴
۴	مداخلات سیاسی در واگذاری بنگاه	F4C10, F4C2	۲
۵	ناکارآمدی در نظام تصمیم‌گیری	F1C7, F3C9, F4C6	۳
۶	سردرگمی در تصمیم‌گیری برای واگذاری	F2C1	۱
۷	ازهم‌گسیختگی نظام حاکمیت شرکتی	F2C3, F4C9	۲
۸	مداخله ذی‌نفوذان در واگذاری	F2C2	۱
۹	جذب نیروی انسانی با فشار سیاسی	F1C4, F1C6, F3C8, F4C5	۴
۱۰	ناکارآمدی عملیاتی	F1C5, F3C7	۲
۱۱	ابهام در قیمت‌گذاری شرکت	F2C4, F2C11, F3C1, F4C8	۳
۱۲	مسائل حقوقی حل نشده، عدم اصلاح ضوابط و قوانین	F3C2, F3C6, F2C10	۳
۱۳	تعیین تکلیف نشدن وظایف حاکمیتی	F3C10, F4C7	۲
۱۴	ناکارآمدی در نظارت	F2C8, F2C7	۲
۱۵	قیمت‌گذاری دستوری محصولات	F1C9, F3C7, F4C12	۳

برای رسیدن به نظریه‌ای در این رابطه با استفاده از نتایج موردکاوی‌ها از نظریه داده‌بنیاد استفاده گردیده است. در این چارچوب، ابتدا مفاهیم استخراج‌شده کدگذاری و سپس در قالب مقوله‌های فرعی و اصلی دسته‌بندی شده‌اند (جدول ۶).

جدول ۶: دسته‌بندی مفاهیم استخراج‌شده از موردکاوی‌ها

ردیف	مقوله اصلی	مقوله‌های فرعی	مفاهیم	نوع مقوله
۱	عدم رعایت پیش‌نیازهای واگذاری	اهلیت تخصصی	فقدان مالکان از تجربه تخصصی	شرایط علی
۲		اصلاح ساختار شرکت	مستهلک شدن سرمایه‌های شرکت در اثر طولانی شدن فرایند خصوصی‌سازی، اصلاح ساختار مالی، تعدیل مازاد نیروی انسانی، نوسازی فناوریانه	
۳		عدم شفافیت دارایی‌ها و بدهی‌های شرکت	ابهام در قیمت‌گذاری	
۴	توزیع رانت میان حامیان	تامین منافع ذی‌نفعان	اجبار به ارائه خدمات غیراقتصادی، جذب نیروی انسانی مازاد	شرایط راهبردی
۵	کوتاه‌نگری	اولویت کسب درآمد	عدم اصلاح ساختاری	راهبردی
۶		اولویت کاهش بار مالی	تحمیل واگذاری برای رد دیون	
۷		اولویت کاهش بار مالی	قطع یکباره حمایت‌های دولتی	
۸	ناتوانمندی دولت	فقدان راهبرد در واگذاری	سردرگمی در تصمیم‌گیری برای واگذاری	پدیده محوری
۹		فقدان توان نظارت	عدم حساسی شرکت پس از بازگشت به دولت یا واگذاری مجدد	
۱۰		عدم اقتدار	اخلال سیاسی در واگذاری	
۱۱		اخلال در نظام حکمرانی	تعیین تکلیف نشدن وظایف حاکمیتی به‌ویژه تنظیم‌گری	
۱۲	فشارهای بیرونی	شرایط بین‌المللی	تحریم‌ها	عوامل مداخله‌گر
۱۳		سرمایه اجتماعی	تعارضات اجتماعی	
۱۴	شکست خصوصی‌سازی	ناکارآمدی در اداره بنگاه	ناتوانی در اداره بنگاه و بازگشت به دولت	پیامدها
۱۵	محیط نامناسب کسب‌وکار	دولت	مداخلات قیمتی دولت	شرایط زمینه‌ای

بر اساس این، عدم رعایت پیش‌نیازهای واگذاری از جمله عدم بررسی اهلیت تخصصی، عدم انجام اصلاح ساختار، عدم شفافیت صورت‌داری‌ها و بدهی‌ها، و ارزش‌گذاری نادرست شرایط علی عدم موفقیت شرکت‌های واگذار شده مورد مطالعه بوده‌اند. در کنار این، وضعیت نامساعد فضای کسب‌وکار، به‌ویژه مداخله دولت در تعیین قیمت کالاها و خدمات شرکت‌ها شرایط زمینه‌ای عدم توفیق واگذاری‌ها را فراهم آورده‌اند. فشارهای بیرونی بر بنگاه از جمله تعارضات اجتماعی منطقه‌ای، تشدید تحریم‌ها و فشارهای سیاسی برای ارائه خدمات به قیمت غیراقتصادی و جذب نیروی انسانی مازاد، به‌ویژه از سوی نمایندگان مجلس، از عوامل مداخله‌گر این وضعیت بوده‌اند که از سویی بر پدیده محوری یعنی ظرفیت پایین دولت اثرگذار بوده و از سوی دیگر بر راهبردهای اتخاذ شده از سوی دولت، یعنی واگذاری با اولویت کسب درآمد و کاهش بار مالی اثر گذاشته و هم بر پیامدها، که شکست خصوصی سازی است نیز موثر بوده است.



شکل ۳. استخراج نظریه با استفاده از نظریه مبنایی

در چارچوب نتایج این پژوهش، دولتی که به واسطه تنگناهای مالی و فشارهای سیاسی (عوامل مداخله‌گر)، مهم‌ترین انگیزه‌اش از واگذاری شرکت‌های دولتی، کسب درآمد و کاهش هزینه و همچنین تامین منافع ذی‌نفعان است (شرایط راهبردی)، برای رسیدن به این اهداف، پیش‌نیازهای واگذاری از جمله اصلاح ساختار بنگاه و ارزش‌گذاری صحیح را به دلیل زمان‌بری و هزینه‌بری به‌درستی انجام نمی‌دهد و اهلیت تخصصی خریدار برایش فاقد اهمیت است (شرایط علی). چنین دولتی به دلیل

ظرفیت پایین، فاقد توانمندی لازم برای اتخاذ راهبرد مناسب واگذاری، اصلاح ساختار روابط بنگاه‌ها و دولت در قالب نظامات تنظیم‌گری، و اقتدار لازم برای پیش‌برد فرایند خصوصی‌سازی و نظارت بر حسن انجام آن (پدیده محوری) است و نمی‌تواند شرایط زمینه‌ای مورد نیاز را برای واگذاری‌ها (بهبود فضای کسب‌وکار) فراهم آورد (شکل ۳).

کوتاه‌نگری، به عنوان مقوله اصلی حاکم بر شرایط راهبردی و نحوه مواجهه دولت با توسعه بخش خصوصی به معنای ترجیح نظام‌وار ملاحظات کوتاه‌مدت بر ملاحظات بلندمدت در فرایندهای تصمیم‌گیری و تخصیص منابع است. در نتیجه سرایت این عارضه، نمی‌توان انتظار ارائه برون‌دادی کارا یا تاثیر چندانی بر مسیر توسعه و پیشرفت جامعه را داشت، از آن جهت که به دلیل تسلط روزمرگی بر این زیرنظام‌ها و در نتیجه، عدم دوراندیشی سیاست‌گذاران و تصمیم‌گیرندگان، علاوه بر این‌که توان بهره‌برداری از بسیاری از فرصت‌ها و ظرفیت‌ها از دست می‌رود، هزینه‌های سرسام‌آوری نیز به بار می‌آید. در واقع، در حوزه اقتصاد سیاسی خصوصی‌سازی، دولتی که با بحران‌های مالی مواجه است، به اهداف سیاست‌های خود در واگذاری‌ها پایبند نخواهد بود و منافع کوتاه‌مدت خود را به منافع بلندمدت ملی ترجیح خواهد داد. از این‌رو، کسب درآمد و پرداخت بدهی اولویت نخست چنین دولتی در واگذاری شرکت‌های دولتی خواهد بود.

اظهاریه‌ی قدردانی

نویسندگان مقاله بر خود لازم می‌دانند از تمامی مدیران و دست‌اندرکاران واگذاری‌ها که به در مراحل تدوین این مقاله پژوهشی وقت خود را در اختیار پژوهشگران قرار داده و اطلاعاتی برای تکمیل موضوع فراهم نموده‌اند، تشکر نموده و مراتب سپاس و قدردانی خود را اعلام نمایند. لازم به ذکر است تمامی نقل قول‌های منتشر شده در مقاله با اجازه از مصاحبه‌شوندگان منتشر گردیده است.

منابع

الف) انگلیسی

Abbasi, B., & Akbari, M. (2016). The Role and Impacts of Non-Governmental Institutions in Privatization in Iran. *Planning and Budgeting*, 21(3), 23-48. [In Farsi]

<http://jpbud.ir/article-1-1531-fa.html>

- Balasoorya, A. F., Alam, Q., & Coghill, K. (2008). Market-Based Reforms and Privatization in Sri Lanka. *International Journal of Public Sector Management*, 21(1), 58-73. <https://doi.org/10.1108/09513550810846113>
- Bartelsman, E, Di Mauro, F., Inferrera, S., Matani, M., Panizza, U., & Polder, M. (2023). DP18640 Microdata for Economic Research in Europe: Challenges and Proposals. *CEPR Discussion Paper, No. 18640*. <https://cepr.org/publications/dp18640>
- Brown, D. J., Earle, J. S., & Telegdy, A. (2016). Where Does Privatization Work? Understanding the Heterogeneity in Estimated Firm Performance Effects. *Journal of Corporate Finance*, 41(1), 329-362. <https://doi.org/10.1016/j.jcorpfin.2016.10.001>
- Darrehshiri, M. R., Abolhasani Hastiani, A., Mousavi Jahromi, Y., & Monsef, A. (2022). Transformation of the Government's Economic Governance Style is a Prerequisite for Successful Privatization Case Study: Banking Industry. *Journal of Improvement Management*, 16(1), 93-123. [In Farsi] <https://doi.org/10.22034/jmi.2022.323835.2728>
- Lagakos, D., & Shu, M. (2023). The Role of Micro Data in Understanding Structural Transformation. *Oxford Development Studies*, 51(4), 436-454. <https://doi.org/10.1080/13600818.2023.2278601>
- Langedijk, S., Vollbracht, I., & Paruolo, P. (2019). The Potential of Administrative Microdata for Better Policy-Making in Europe. In N. Crato & P. Paruolo (Eds.), *Data-driven Policy Impact Evaluation: How Access to Microdata is Transforming Policy Design* (pp. 333-346). Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-319-78461-8_20
- Meggison, W. L. (2005). *The Financial Economics of Privatization*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/0195150627.001.0001>
- Momeni, F., & Hajinoroozi, S. (2017). Political Economy of Privatization with Corruption. *Economics Research*, 17(67), 221-252. [In Farsi] <https://doi.org/10.22054/joer.2018.8568>
- Moradi, H., Sadeghi, S. S., & Akhavan Kazemi, M. (2022). The Political Economy of Rentrism and Privatization in Iran after the Islamic Revolution. *International Political Economy Studies*, 5(1), 287-319. [In Farsi] <https://doi.org/10.22126/ipes.2021.5135.1240>
- Najafikhah, M. (2017). The Border between Public and Private Sectors in Iran's Law with Emphasis on Privatization and Outsourcing. *Planning and Budgeting*, 21(4), 101-133. [In Farsi] <http://jpbud.ir/article-1-1439-fa.html>
- Nassiri Aghdam, A., & Aghajani Memar, E. (2017). Contradiction between Efficiency in Privatization with the Goal of Pursuing Income and Profit. *Majlis and Rahbord*, 24(92), 137-173. [In Farsi]
- Nassiri Aghdam, A., & Fatehizadeh, M. (2011). Does Privatization in Iran Increase the Size of the Private Sector? *Journal of Iran's Economic Essays*, 8(16), 9-48. [In Farsi]
- North, D. C. (1971). Institutional Change and Economic Growth. *The Journal of Economic History*, 31(1), 118-125. <https://doi.org/10.1017/S0022050700094109>
- Ramezanzadeh Velis, G., & Momeni, F. (2013). Shortsightedness in Petroleum Dependent Economies with Insufficient Capital. *Economics Research*, 13(51), 19-51. [In Farsi]
- Sadeghi, H., & Bagheri Zarin-Ghabaee, H. (2016). The Nature and the Legal Effects of Settling Debts of State-Owned Companies through Share Transfers. *Planning and Budgeting*, 21(3), 67-88. [In Farsi] <http://jpbud.ir/article-1-1532-fa.html>
- Sappington, D. E., & Stiglitz, J. E. (1987). Privatization, Information and Incentives. *Journal*

- of Policy Analysis and Management, 6(4), 567-585. <https://doi.org/10.2307/3323510>
- Stiglitz, J. E. (1998). More Instruments and Broader Goals: Moving toward the Post-Washington Consensus. *The World Bank, WIDER Annual Lecture*.
- Tan, J. (2007). *Privatization in Malaysia: Regulation, Rent-Seeking and Policy Failure*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203934807>
- Williamson, J. (2018). What Washington Means by Policy Reform. In *Modern Political Economy and Latin America* (pp. 18-23). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780429498893-4>
- Williamson, O. E. (2005). Transaction Cost Economics. In C. Menard & M. M. Shirley (Eds.), *Handbook of New Institutional Economics* (pp. 41-65). Springer. https://doi.org/10.1007/0-387-25092-1_4
- World Bank (1997). *World Development Report 1997: The State in a Changing World*. Available in: <http://documents.worldbank.org/curated/en/518341468315316376/World-development-report-1997-the-state-in-a-changing-world>.

ب) فارسی

استیگلیتز، جوزف (۱۳۸۴). جهانی‌سازی و مسائل آن. ترجمه حسن گلریز، چاپ سوم، انتشارات نی. اینترنلیگیتور، مایکل (۱۳۸۲). یک سیاست اقتصادی جدید برای روسیه. ترجمه حسین راغفر، منتشر شده در «دولت، فساد و فرصت‌های اجتماعی»، (صص ۳۵۱-۳۴۷)، انتشارات نقش و نگار.

توتون‌صنعت (۱۳۹۹). بررسی ماهیت شرکت دخانیات ایران پس از خصوصی‌سازی. ۱۹ بهمن.

<https://totonsanat.ir>

توتون‌صنعت (۱۴۰۰). تفکیک امور حاکمیتی صنعت دخانیات از شرکت دخانیات ایران. ۲ خرداد.

<https://totonsanat.ir>

شیخ‌محمدی، حامد، و قائمی، نیلوفر (۱۴۰۱). درس‌های یک دهه تجربه خصوصی‌سازی در شرکت دخانیات ایران و راه‌شدگی صنعت دخانیات کشور. نخستین رویداد بین‌المللی خصوصی‌سازی در اقتصاد ایران. کریمی، مظفر (۱۳۹۰). تنظیم فعالیت‌های اقتصادی صندوق‌های بازنشستگی در راستای قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۰۷۵۶.

کمیسون ویژه حمایت از تولید ملی و نظارت بر اجرای اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی (۱۳۹۹). گزارش عملکرد نظارتی مجلس شورای اسلامی در حوزه اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی، شماره گزارش، ۳۶۵.

کوربین، جولیت، و اشتراوس، آنسلم (۱۳۹۱). اصول تحقیق کیفی: شیوه‌ها و رویه‌های توسعه‌گراند تئوری. ترجمه تابنده صادقی، ناهید دهقان‌نیری، علی فخر موحدی، مریم اسماعیلی، و زهرا طیبی، انتشارات اندیشه رفیع.

نصیری اقدم، علی، و جعفری شهرستانی، علی (۱۴۰۱). آسیب‌شناسی تجربه خصوصی‌سازی شرکت رجا. هشتمین کنفرانس بین‌المللی پیشرفت‌های اخیر در مهندسی راه‌آهن.

نصیری اقدم، علی؛ جعفری شهرستانی، علی؛ غلامی، الهام؛ پیروزراهی، زینب؛ عزیزمحمدی، فرشته، و چمن، طیبه (۱۴۰۲). درس‌های خصوصی‌سازی شرکت‌های دولتی در ایران (مطالعه موردی شرکت‌های رجا، ایران/ایرتور، کشت و صنعت هفت‌تپه و آلومینیوم‌المهدی). مرکز پژوهش‌های اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران و انتشارات سبزان.

ین، رابرت ک. (۱۳۸۷). کاربرد تحقیق موردی. ترجمه سیدمحمد اعرابی، محمد رحمانی و روح‌اله سهرابی، انتشارات دفتر پژوهش‌های فرهنگی.

نحوه ارجاع به مقاله:

جعفری شهرستانی، علی؛ مومنی، فرشاد، و میرزایی، حجت‌اله (۱۴۰۲). اقتصاد سیاسی خصوصی‌سازی شرکت‌های دولتی به روش رد دیون. برنامه‌ریزی و بودجه، ۲۸(۴)، ۴۳-۷۴.

Jafari Shahrestani, A., Momeni, F., & Mirzaei, H. (2023). The Political Economy of Privatization by Debt Settlement Method. *Planning and Budgeting*, 28(4). 43-74.

DOI: <https://doi.org/10.52547/jpbud.28.3.43>

Copyrights:

Copyright for this article is retained by the author(s), with publication rights granted to Planning and Budgeting. This is an open-access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0>), which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.

