



University of  
Sistan and Baluchestan



Iranian Academy of  
Management Sciences

# Meta-Governance, a Step in Improving the Governance Model

## Case of study: Petrochemical industry of Iran

**Khadijeh Karimi<sup>1</sup>, Seyed Mehdi Alvani<sup>2\*</sup>, Davood Hosseinpour<sup>3</sup>,  
Vajhollah Ghorbanizadeh<sup>4</sup>**

1. PhD student, Faculty of Management and Accounting, Allameh Tabatabai University, Tehran, Iran.
2. Prof. Faculty of Management and Accounting, Allameh Tabatabai University, Tehran, Iran. (Corresponding Author). E-mail: [alvani@ias.ac.ir](mailto:alvani@ias.ac.ir)
3. Associate Professor, Faculty of Management and Accounting, Allameh Tabatabai University, Tehran, Iran.
4. Prof. Faculty of Management and Accounting, Allameh Tabatabai University, Tehran, Iran.

### Extended Abstract

#### Abstract

Despite the strengths of the new public governance, researchers have noted the necessity of governance over network governance or meta-governance and ensuring the achievement of public interests and the effectiveness of network actors' activities. But some theorists have considered meta-governance as governance over any governance mode, which is the subject of future research. This research seeks to find the meta-governance model of the existing governance system of the petrochemical industry and solve the challenges related to the lack of a central strategy. Pattern extraction with the help of structured grounded theory method and through in-depth interviews with 22 people (snowball sampling and the necessity of theoretical sampling) from experts and managers in public and private sectors of industry as well as NGO and the initial and centralized coding and analytical notes were done. The 20 theoretical categories found in three clusters and with a systematic connection, have depicted the model of the meta-governance of the industry. The results of this research put meta-governor responsible for designing, steering and evaluating the governance system of the industry by explaining the composition of governance and the role of actors, policymaking and macro planning of the industry and the formulation of functional and professional requirements and criteria; Embedding frameworks and implementing coordination and ensuring the alignment of activities with macro plans; Facilitation of financial resources, information and infrastructures, as well as efforts to empower and find solutions. And finally, the actors should be held accountable for the realization of the

policies, macro plans, the requirements and standards, and by obtaining feedback, meta-governor should demand reforms and force them if necessary. Applying this meta-governance is possible through amendments in the superior documents and the structure and revision of the duties of the organizational units (at different levels) of the headquarters of the Ministry of Petroleum and the National Company of Petrochemical Industries of Iran.

### **Introduction**

Network governance has some weaknesses in decision-making mechanisms and coordination between different actors; The absence of a system for evaluating the activities of network actors in line with accountability and the possibility of tending to the interests of specific groups and individuals and leaving public interests behind (Osborn, 2010, 41-43). This delegated power requires a larger central strategy or meta-governance to increase effectiveness and improve legitimacy (Sorensen and Torfing, 2016; Sorensen and Torfing, 2009). Another group of theorists, however, consider meta-governance as governance over different governance procedures and believe that the other two styles of governance, i.e., hierarchy and market, will also remain in force and will be subject to meta-governance (Jesop, 2003). Although frameworks have been presented on how to apply meta-governance to governance networks and most of the field researches have been conducted in this area, but the framework of meta-governance from the perspective of meta-governance as governance over different governance procedures is still at the beginning of its verification process. Therefore, the current research aims to search for a model for applying meta-governance over each of the three governance styles (existing in Iran's petrochemical industry).

### **Case study**

The current study was carried out in petrochemical industry of Iran. In the governance system of the petrochemical industry, in addition to the network governance, there are two market modes and hierarchy, and one of the governance challenges of this industry is the absence of meta-governance, which the present research seeks to extract this model.

### **Materials and Methods**

The current research is in an interpretative paradigm, with a simultaneous developmental and practical approach, and will use qualitative methodology. Because in the present research, seeking to find the hidden pattern of supra-governance in Iran's petrochemical industry by searching the experiences and views of the research participants in the governance system of Iran's petrochemical industry with specific spatial, cultural and situational characteristics, the research method is constructivist grounded theory (Charmez, 1390, 235). The statistical population and sample of the research is composed of three groups of selected experts and managers (non-random snowball sampling

method) in the public and private sector of the industry and NGOs. A total of 24 in-depth interviews were conducted and initial and centralized coding and analysis continued from the first interview until reaching the research model.

### **Discussion and Results**

From the very beginning of the research, the coding of the recorded in-depth interviews started based on the Charms method. The produced codes (primary, centralized), concepts and categories have been reviewed and modified many times. According to Charmez's point of view, classification was used in the service of emerging theory (pattern) for theoretical integration and comparison of categories (Charmez, 2010, 209). The theoretical categories of each clusters have a high internal coherence and their conceptual connection has made the classification possible. The explanation of the connections between theoretical concepts and categories in the model is also presented using diagramming. The three clusters of design, steering and evaluation of the governance system in the model have a two-way relationship and envision meta-governance responsibilities in the form of a system with prerequisite communications and feedback. The responsibilities of the meta-governance in each of these three clusters are explained in the form of the final extracted theoretical categories (20 categories):

The cluster of design (governance system) includes the categories of (participation in) explaining the composition of governance and the role of actors, participation in policymaking and macro-planning of the (industrial) development of the country, (participation in) embedding frameworks and persuasion, policymaking and macro-planning of Industry, structure design (invisible) of petrochemical industry.

The steering category (governance system) includes the categories of aligning with policies and plans, developing requirements and guidelines, evaluating qualifications and licensing activities, implementing coordination and coherence, embedding bills and supporting (financial) mechanisms, providing information sources and raising awareness, providing infrastructure and facilities, strengthening and empowering and support and finding solutions.

The cluster of evaluation (governance system) includes the categories of being accountable for the achievement of the policies and plans of the industry, being accountable for the requirements and instructions, obtaining and analyzing the opinions of the stakeholders, improving the performance, playing role of Arbitrator and verdict and coercion.

### **Conclusion**

This research has succeeded in presenting a model for meta-governance in the form of governance over different governance modes. By presenting this framework, which is the research value-added value of this study, the meta-governance will be the responsible for designing, steering and evaluating the

governance system. The model presented in this research with the concepts taken from the views of theorists who believe in the necessity of governance over governance modes has shown a high compliance in terms of the nature of meta-governance duties and in addition succeeded in determining the functionality of this Concepts. The functions explained for the meta-governors indicate that the realization of these responsibilities is not limited to sovereignty affairs or not only from the list of duties related to the formulation and implementation of standards and regulations (regulation). The organization of these tasks can be done in the form of structural reorganization and changing the description of duties and responsibilities of the organizational units (at different levels) in the headquarters of the Ministry of Petroleum and the National Petrochemical Industry Company; Obviously, to perform some of these tasks, new organizational units must be thought of. Another issue is that in the fulfillment of meta-governance responsibilities, the experts and executives of the industry in the private sector and experts and those concerned about the issues of the industry in form of NGOs (even unorganized) are also active and their information, analyzes and the proposals of this triple set of actors will be the basis of decisions made at high levels of meta-governor.

**Keywords:** meta-governance, governance over governance, policy making and planning, petrochemical industry, constructivist grounded theory.

---

**Article Type:** Research Article

---

**Cite this article:** Karimi, Kh., Alvani, S.M., Hosseinpour, D., & Ghorbanizadeh, V. (2024). Meta-Governance, a Step in Improving the Governance Model Case of study: Petrochemical industry of Iran. *Public Management Researches*, 17 (63), 1-32. (In Persian)

**DOI:** 10.22111/JMR.2023.45115.5980

**Received:** 10 Mar. 2023

**Revised:** 21 June. 2023

**Accepted:** 26 June. 2023

© The Author(s).

**Publisher:** University of Sistan and Baluchestan

---



## فرا حکمرانی، گامی در ارتقای الگوی حکمرانی

### مورد مطالعه: صنعت پتروشیمی ایران

خدیدجه کریمی<sup>۱</sup> - سیدمهدی الوانی<sup>۲\*</sup> - داوود حسین پور<sup>۳</sup> - وجه الله قربانی زاده<sup>۴</sup>

۱. دانشجوی دکتری مدیریت دولتی، دانشکده مدیریت و حسابداری، دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران.
۲. نویسنده مسئول، استاد گروه مدیریت دولتی، دانشکده مدیریت و حسابداری، دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران.  
[alvani@ias.ac.ir](mailto:alvani@ias.ac.ir)
۳. دانشیار گروه مدیریت دولتی، دانشکده مدیریت و حسابداری، دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران.
۴. استاد گروه مدیریت دولتی، دانشکده مدیریت و حسابداری، دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران.

#### چکیده

علیرغم نقاط قوت حکمرانی عمومی جدید، پژوهشگران ضرورت حکمرانی بر حکمرانی شبکه‌ای یا فرا حکمرانی و تضمین تحقق منافع عامه و اثربخشی فعالیت‌های بازیگران شبکه را متذکر شده‌اند. اما بعضی از اندیشمندان، فرا حکمرانی را حکمرانی بر هر رویه حکمرانی دانسته‌اند که موضوع تحقیق پیش رو می‌باشد. این پژوهش در جستجوی تبیین الگوی فرا حکمرانی نظام حکمرانی موجود صنعت پتروشیمی و رفع چالش‌های مرتبط با فقدان راهبردی مرکزی می‌باشد. استخراج الگو با کمک روش داده‌بنیاد ساخت‌گرا و از طریق انجام مصاحبه‌های عمیق با ۲۲ نفر (نمونه‌گیری گلوله‌برفی و اقتضای نمونه‌گیری نظری) از خبرگان، مدیران و صاحب‌نظران در بخش‌های عمومی، خصوصی و مردم‌نهاد صنعت و کدگذاری اولیه، متمرکز و یادداشت‌های تحلیلی انجام گردید. ۲۰ مقوله تئوریک یافت‌شده در سه دسته طراحی، راهبری و ارزیابی و با ارتباطی سیستماتیک، الگوی فرا حکمرانی صنعت را به تصویر کشیده است. نتایج این پژوهش فرا حکمران را مسئول طراحی نظام حکمرانی صنعت در قالب تبیین ترکیب حکمرانی و نقش بازیگران، سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی کلان صنعت؛ راهبری آن از طریق تدوین الزامات و معیارهای کارکردی و حرفه‌ای، تعبیه چارچوب‌ها و اعمال هماهنگی و اطمینان از هم‌راستایی فعالیت‌ها با برنامه‌های کلان، تسهیل منابع مالی، اطلاعاتی و زیرساخت‌ها و همچنین تلاش جهت توانمندسازی و چاره‌جویی دانسته که نهایتاً نیز ارزیابی این نظام را با پاسخگو کردن بازیگران در قبال تحقق سیاست‌ها، برنامه‌های کلان، الزامات و معیارها، اخذ بازخوردها و مطالبه اصلاحات و در صورت لزوم اجبار به انجام می‌رساند. اعمال فرا حکمرانی، از طریق اصلاحاتی در اسناد بالادستی و ساختار و تجدیدنظر در وظایف واحدهای سازمانی (در سطوح متفاوت) ستاد وزارت نفت و شرکت ملی صنایع پتروشیمی ایران، امکان‌پذیر می‌باشد.

**واژه‌های کلیدی:** فرا حکمرانی، حکمرانی بر حکمرانی، سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی، صنعت پتروشیمی، داده‌بنیاد ساخت‌گرا.

مقاله مستخرج از رساله دکتری خانم خدیجه کریمی است.

استناد: کریمی، خدیجه؛ الوانی، سیدمهدی؛ حسین پور، داوود؛ قربانی‌زاده، وجه الله. (۱۴۰۳). فرا حکمرانی، گامی در ارتقای الگوی حکمرانی مورد مطالعه: صنعت پتروشیمی ایران، پژوهش‌های مدیریت عمومی، ۱۷(۶۳)، ۱-۳۲.

تاریخ دریافت: ۱۴۰۱/۱۲/۱۹ تاریخ ویرایش: ۱۴۰۲/۰۳/۳۱ تاریخ پذیرش: ۱۴۰۲/۰۴/۰۵



DOI: 10.22111/JMR.2023.45115.5980

نوع مقاله: علمی پژوهشی

حق مؤلف © نویسندگان

ناشر: دانشگاه سیستان و بلوچستان

## مقدمه

در شرایطی که دولت‌ها دیگر قادر به تأمین کالای عمومی نبوده و یا اینکه دخالت بیشتر آن‌ها در بازار گزینه معتبری نیست، راه‌حل‌های مدیریت دولتی نوین جهت کاهش بروکراسی، کاهش هزینه و بالابردن کارایی مطرح گردید (Dunn-cavelity, 2009). از دهه ۱۹۹۰، تأکید بر اشکال غیر سلسله مراتبی هم‌آهنگی، زمینه‌ساز روی آوردن به منطق شبکه‌ها برای حکمرانی و بالارفتن اثربخشی و افزایش مشروعیت حاصل از آن شده است (Osborne, 2010). اما چالش‌های موجود در اعمال هماهنگی، رویه‌های تصمیم‌گیری و عدم شفافیت در پاسخگویی بازیگران این شبکه‌ها؛ موضوع حکمرانی بر حکمرانی شبکه‌ای یا فراحکمرانی را به میان آورده است (Skelcher, 2007; Sorensen & Torfing, 2009). بیشتر پژوهش‌های میدانی صورت گرفته فراحکمرانی در دسته حکمرانی بر شبکه‌های حکمرانی انجام گرفته است. پژوهش حاضر بر آنست که تحقیقی در خصوص حکمرانی بر رویه‌های حکمرانی از جمله حکمرانی شبکه‌ای و در صنعت پتروشیمی کشور ایران انجام دهد. مقاله با بیان مسئله، ضرورت انجام این پژوهش شروع و بعد از مرور ادبیات، پیشینه پژوهش و چارچوب نظری تحقیق؛ روش تحقیق و نتایج حاصل از انجام پژوهش آورده می‌شود و نهایتاً نیز مقایسه آن‌ها با ادبیات موجود ارائه می‌گردد.

## بیان مسئله

پیچیدگی و پویایی روزافزون قرن ۲۱، باعث ورود منطق شبکه به حکمرانی شده است (Bevir & Rhodse, 2003: 27). اگرچه در مدل حکمرانی شبکه‌ای، شهروندان خواستار شفافیت و اطلاعات بیشتر از طرف دولت بوده (Wenene, Steen, & Rutgers, 2016) و دولت نیز با این مکانیسم به منابع خارج از حوزه بخش عمومی، دست می‌یابد؛ اما حکمرانی شبکه‌ای دارای این نقاط ضعف می‌باشد: بازیگرانی با ارزش‌ها و ماهیت وجودی متفاوت؛ مشکل هماهنگی بین بازیگران موجود در حکمرانی؛ تمرکز بر اهداف خود و به‌جاماندن اهداف مرتبط با منافع عامه؛ نبود نظام ارزیابی و کنترل فعالیت‌های بازیگران شبکه در راستای پاسخگو بودن؛ نقص موجود در مکانیسم‌های تصمیم‌گیری؛ امکان گرایش به منافع گروه‌ها و افراد خاص و نیاز به وجود داور جهت حل اختلافات مبتلا به بازیگران (Osborne, 2010: 41-43). بدین ترتیب ضرورت گونه‌ای از سایه سلسله مراتب که نقش

رهبری این حکمرانی را داشته باشد مطرح گردیده است (Sorensen & Torfing, 2016). این مضمون بیانگر نیاز به فرا حکمرانی یا حکمرانی بر حکمرانی بوده تا بدین ترتیب مشکلات برشمرده مرتفع گردد ( Jessop 2011; Sorensen & Torfing, 2009). در حالی که برخی از صاحب نظران حکمرانی، فرا حکمرانی را به عنوان حکمرانی بر حکمرانی شبکه‌ای مدنظر قرار داده‌اند (Sorensen & Torfing, 2009)؛ بعضی دیگر، فرا حکمرانی را به عنوان حکمرانی بر رویه‌های مختلف حکمرانی و نه تنها حکمرانی شبکه‌ای مفروض می‌دارند (Jessop, 2003). بیشتر پژوهش‌های میدانی صورت گرفته فرا حکمرانی نیز در دسته حکمرانی بر شبکه‌های حکمرانی و در کشورهای اروپایی انجام گرفته است ( Hovik & Edvardsen, 2003; Hovik & Vabo, 2005; Fotel & Hanssen, 2009; Koppenjan, Kars, & Van der voort, 2011; Damgard & Torfing, 2011; Ottens & Edelenbos, 2019). تبیین چارچوب فرا حکمرانی از منظر فرا حکمرانی به عنوان حکمرانی بر رویه‌های مختلف حکمرانی هنوز در ابتدای مسیر خود قرار دارد؛ همان‌گونه که پژوهش میدانی مبتنی بر فرا حکمرانی از این منظر نیز به چشم نمی‌خورد. از این رو، پژوهش حاضر در صدد است تا اعمال فرا حکمرانی بر هر سه سبک حکمرانی موجود را مورد تحقیق قرار داده و موفق به ارائه الگویی برای آن گردد. در حال حاضر و با خصوصی شدن شرکت‌های پتروشیمیایی؛ مشارکت بازیگران غیر دولتی در بخش خصوصی و نهادهای جامعه مدنی، مصداقی از حکمرانی شبکه‌ای موفق را در ایران رقم زده است. اما، روشن نبودن اهداف کلان صنعت و عدم تضمین نیل به آن‌ها از جمله عدم احاطه مناسب بر صنعت در جهت حمایت از توسعه موزون صنایع میان دستی و پایین دستی پتروشیمی، نگرانی از تضييع حق عامه مردم و هم‌چنین عدم شفافیت مسئولیت مجتمعی‌های پتروشیمیایی خصوصی شده و نبودن مکانیسم‌های مناسب هماهنگی و تصمیم‌گیری؛ مشکلاتی است که در مدل حکمرانی شبکه‌ای موجود به چشم می‌خورد. نظر به آن‌که فرا حکمرانی به دنبال شفافیت مسئولیت‌ها و جوابگو نمودن تمامی بازیگران فضای حکمرانی و احقاق منافع عامه بوده و مکانیسم‌های هماهنگی و تصمیم‌گیری را بهبود خواهد بخشید؛ این پژوهش بر آن است که الگوی مناسب حکمرانی بر حکمرانی در صنعت پتروشیمی ایران را احصاء کند. تاکنون نه تنها، تحقیقی در خصوص موضوع فرا حکمرانی در حوزه صنعت نفت و گاز و پتروشیمی انجام نگردیده؛ بلکه پژوهش فرا حکمرانی در سطح

کشور ایران جدید بوده و ایزدبخش (۲۰۱۸)؛ غلامپور، ادیانی و نایینی، (۲۰۱۶)، صرفاً به مرور ادبیات پرداخته‌اند.

### ضرورت انجام تحقیق

علیرغم محسنات بر شمرده شده توسط مدافعین حکمرانی شبکه‌ای، اما آنچه در واقعیت مشارکت‌های صورت گرفته با بخش‌های خصوصی و جامعه مدنی پیش آمده، نشانگر این موضوع است که این قدرت تفویض شده نیاز به یک راهبرد بزرگتر مرکزی دارد (Sorensen & Torfing, 2016). از دلایل ضرورت حکمرانی بر شبکه حکمرانی را می‌توان مشکلات موجود در هم‌آهنگی و نیل به تصمیم مشترک و مهم‌تر از آن عدم شفافیت پاسخگویی بازیگرانی که صاحب قدرت شده‌اند از یک‌طرف و کاهش قدرت نظارتی نهادهای دموکراتیک از طرف دیگر برشمرد. با تبیین مدل مناسبی از حکمرانی بر حکمرانی یا فراحکمرانی که بتواند با نظام بخشی به کل فضای حکمرانی؛ نه تنها امکان مشارکت بیشتر بخش خصوصی و مردم نهاد را فراهم نموده بلکه هم‌راستایی بیشتر فعالیت‌های آنان را با ارزش‌های جامعه و احقاق منافع عامه را به همراه داشته باشد. اگرچه این مبحث هنوز نوپا می‌باشد ولی تحقیقات چندی در خصوص فراحکمرانی بر شبکه‌های حکمرانی انجام پذیرفته است. بررسی الگوی فراحکمرانی از منظر حکمرانی بر هرگونه تمرین حکمرانی در قالب رویه‌های مختلف در کل فضای حکمرانی موضوع این تحقیق می‌باشد که در ادبیات پژوهشی به آن کمتر پرداخته شده است. از موارد استفاده از شبکه‌های حکمرانی و کم‌رنگ شدن نقش دولت، صنعت پتروشیمی ایران می‌باشد که پس از اجرایی شدن اصل ۴۴ و تأکید بر استفاده از توان بخش خصوصی در توسعه و تولید محصولات این صنعت و همچنین ورود بازیگران مردم نهاد در مباحث ذیربط به وقوع پیوست. اما با این وجود، استفاده و تقویت همکاری بین بازیگران مختلف با چالش‌هایی روبرو گردیده، نگرانی از تضییع حق عامه مردم و همچنین شفاف نبودن مسئولیت بازیگران غیر دولتی و نبودن مکانیسم‌های مناسب هماهنگی و رفع مناقشات از آن جمله می‌باشد. در این شرایط، ارائه چارچوبی مناسب برای فراحکمرانی در صنعت پتروشیمی، نظر به آن‌که حکمرانی بر کل فضای بازی را امکان‌پذیر کرده و به دنبال شفافیت مسئولیت‌ها و تضمین احقاق منافع عامه بوده و مکانیسم‌های هماهنگی و تصمیم‌گیری را بهبود خواهد بخشید؛ نه تنها تردیدهای



موجود در خصوص حکمرانی شبکه ای و حضور بازیگران غیر دولتی در خصوص عدم پاسخگویی مناسب آن‌ها را مرتفع خواهد کرد؛ بلکه باعث اثربخشی بیشتر مشارکت بخش غیر دولتی در این صنعت می‌گردد.

### مبانی نظری و پیشینه پژوهش

#### حکمرانی شبکه‌ای و فرا حکمرانی

در شرایطی که دولت‌ها دیگر قادر به تأمین کالای عمومی نبوده و یا اینکه، دخالت بیشتر آن‌ها در بازار گزینه معتبری نیست، راه حل‌های مدیریت دولتی نوین زمینه ساز مشارکت بازیگران بخش خصوصی شد (Dunn-cavelty & Suter, 2009). این تغییرات تا به آنجا پیش رفتند که علاوه بر بخش خصوصی، از نهادهای جامعه مدنی نیز برای مشارکت در ارائه خدمات عمومی دعوت به عمل آمد (Klijn, 2008). پیچیدگی، پویایی و تکثری که از ویژگی‌های جوامع در قرن ۲۱ می‌باشد، زمینه ساز روی آوردن به منطق شبکه‌ها و استفاده از آن به عنوان مبنایی برای حکمرانی شبکه‌ای شده است (Osborne, 2010: 10). حکمرانی شبکه‌ای با مشارکت دادن بازیگران مختلف و تجلی دیدگاه‌های شهروندان تا حدودی مشکل کاهش مشروعیت را مرتفع می‌گرداند (Wenene et al., 2016). علاوه بر این، حکمرانی شبکه‌ای باعث می‌گردد تا تخصص‌ها، منابع، خواسته‌ها و علایق بازیگران مختلف را به میدان آورد، یا به عبارتی اثربخشی را بالاتر برد. علیرغم محاسن بر شمرده شده، در مدل حکمرانی شبکه‌ای، مشکل هماهنگی با شدتی بیشتر از قبل خود را نشان داده، همانگونه که از قواعد تصمیم‌گیری شفاف‌تری برخوردار نبوده و تضمینی وجود ندارد که تصمیم به نفع علایق افراد، گروه‌ها یا سازمان‌های خاصی متمایل نگردد (Osborne, 2010: 42). حکمرانی (شبکه‌ای) مرز بین بخش عمومی و خصوصی را مبهم کرده و با توجه به این‌که که نهادهای دموکراسی نمایندگی و قدرت مردم را تضعیف می‌کند، ارزش‌های دموکراتیک را زیر سوال می‌برد (Skelcher, 2007). اصولاً بعضی مانند جسوپ<sup>۱</sup> بدبین بوده، حکمرانی شبکه‌ای را ریسکی و آن را قرین شکست می‌دانند. اما دسته‌ای دیگر معتقدند که برای اجتناب از تضعیف دموکراسی و افزایش اثربخشی، سیاست‌مداران باید نقش‌های خود را از طریق اعمال

<sup>۱</sup>. Jessop

فراحکمرانی تقویت کرده تا بتوانند نقش رهبری خود را بسط دهند (Sorensen, 2006). فراحکمرانی غالباً به عنوان سازماندهی خود سازمانده، تنظیم خود تنظیمی، راهبری خود راهبری و ساختاردهی تعاملات داخل شبکه حکمرانی تعریف شده است، اما در سطح پایه‌ای‌ترین و عمومی‌ترین دریافت، فراحکمرانی را می‌توان حکمرانی بر حکمرانی نام نهاد (Jessop, 2011). دیدگاه‌های متفاوتی نسبت به لزوم وجود فراحکمرانی و چگونگی آن از طرف محققین و صاحب‌نظران مختلف ارائه شده است. در حالی که برخی از محققین بر اساس مبانی نظری استدلال کرده‌اند که سلسله مراتب ناپدید شده و اصولاً نیازی به هرگونه راهبری و کنترل را رد می‌کنند (Bevir & Rhodse, 2010)؛ اما بعضی دیگر مانند کپنجان و کلین<sup>۱</sup> (۲۰۰۴)، بر اساس مطالعات عملی ادعا دارند که این نوع از حکمرانی زنده و خوب بوده و حالا دلایلی بر لزوم برگشت قدرت مرکزی حکومت ایفاد کرده‌اند (Dommett & Flinders, 2015). عده‌ای دیگر نیز با بیان استدلال‌ات منطقی، ترکیبات خاصی از عناصر روش‌های مختلف حکمرانی را موفقیت‌آمیز می‌دانند (Meoleman, 2010). دیدگاه‌های نظری تبیین شده محققین این حوزه را می‌توان در طیفی از عدم باور به فراحکمرانی به طور اعم، قبول ضمنی آن، بررسی نقش‌های فراحکمرانی در قبال حکمرانی شبکه‌ای تا لزوم حکمرانی بر همه مصادیق حکمرانی به نگاشت در آورد (جدول ۱). در دسته آخر، صاحب‌نظرانی چون سورنسون و تورفینگ<sup>۲</sup> بر این باورند که فراحکمرانی، حکمرانی بر شبکه‌های حکمرانی بوده و فراحکمران از استراتژی‌های ساختاردهی به شبکه، طراحی شبکه، مدیریت شبکه و مشارکت در شبکه استفاده نماید (Sorensen & Torfing, 2009). اما بل و هیندمور<sup>۳</sup>، بسی فراتر رفته و معتقدند که در زمانه حاضر، دوباره محدوده حکمرانی دولت‌ها و همچنین اشکال سلسله مراتبی و با مرکزیت دولت در حال توسعه هستند. از جمله مسئولیت‌های حکومت در فراحکمرانی عبارتند از انتخاب و پشتیبانی از شرکای کلیدی، به چرخش در آوردن منابع، حصول اطمینان از عملکرد مناسب و کارا و مسئولیت در قبال دموکراسی و پاسخگویی (Bell & Hindmoor, 2009: 45-46). در همین راستا، جسوپ معتقد است که فراحکمرانان باید مکانیسم‌های متفاوت فراحکمرانی را در جواب به مشکلات

1. Koppenjan & Klijn

2. Sorensen & Torfing

3. Bell & Hindmoor

متفاوت حکمرانی مورد بررسی قرار داده و اعمال نمایندند (Jessop, 2003; Kooiman, 2003)  
(جدول ۱).

جدول شماره ۱: کلاسه‌بندی تحلیلی دیدگاه‌های متفاوت صاحب‌نظران فرا حکمرانی

دیدگاه	صاحب‌نظران	دلالت مفهومی	نقد وارده	کارکرد پیشنهادی
عدم باور به فرا حکمرانی	بویر و رودز، ۲۰۱۰	عدم نیاز به راهبری و کنترل، بدلیل بدون مرکز بودن حکمرانی شبکه‌ای	اشکالات حکمرانی شبکه‌ای: عدم تضمین تحقق مشروعیت و کارایی	---
فرا حکمرانی فی‌البداهه	کلین و کینجان، ۲۰۰۴	لزوم وجود درجاتی از نفوذ حکومت	نقض مبانی اولیه تعریف حکمرانی شبکه‌ای: بدون مرکز بودن محیط حکمرانی	---
فرا حکمرانی بر شبکه‌های حکمرانی	سورنسون و تورفینگ، ۲۰۰۹	حکمرانی بر شبکه‌های حکمرانی جهت افزایش اثربخشی و تقویت ابعاد دموکراتیک	چشم‌پوشی از وجود رویه‌های حکمرانی ناظر به بازیگران مختلف حکمرانی شبکه‌ای	در قالب چارچوب: طراحی شبکه - ساختاردهی به شبکه - مدیریت شبکه - مشارکت در شبکه
فرا حکمرانی بر رویه‌های حکمرانی	جسوپ، ۲۰۰۳؛ کوایمان، ۲۰۰۳ و بل و هیندمور، ۲۰۰۹	ضرورت حکمرانی بر هر گونه تمرین حکمرانی	خلا وجود چارچوب برای فرا حکمرانی بر رویه‌های سلسله مراتب، بازار و شبکه	انتخاب مکانیسم‌های مناسب فرا حکمرانی و هدایت و هماهنگی ترتیبات حکمرانی

### پیشینه پژوهش

پژوهش‌های عملی صورت گرفته در این حوزه عمدتاً از منظر حکمرانی بر شبکه‌های حکمرانی (بر گرفته از دیدگاه Sorensen & Torfing, 2009) به انجام رسیده است. این شبکه‌ها در حوزه‌ی محلی، ملی و فراملی و چند لایه‌ای (گستره اتحادیه اروپا) مورد بررسی قرار گرفته‌اند. علاوه بر آن، در موضوع فرا حکمرانی در حکمرانی جهانی خصوصی و دستاوردهای حاصله از فرا حکمرانی در حوزه مشروعیت نیز تحقیق شده که در ذیل به طور خلاصه مورد بحث و بررسی قرار می‌گیرد.

دامگارد و تورفینگ<sup>۱</sup> (۲۰۱۱)، در تحقیقی تأثیر استراتژی‌های متفاوت فرا حکمرانی در حکمرانی بر شبکه‌های حکمرانی محلی (فعال در حوزه‌ی خط مشی اشتغال) را مورد تحلیل و بررسی قرار داده‌اند. پژوهشگران به این نتیجه رسیده‌اند که استراتژی‌های مدیریت شبکه

<sup>1</sup>. Damgaard & Torfing

مداخله‌ای مانند مشاوره‌های مستقیم، کارکردها و تأثیر بیشتری را عهده دار بوده، اگرچه هزینه بیشتری را نیز برای دولت در بر داشته است و استراتژی‌های غیر مداخله‌ای، از جمله تنظیمات سازمانی در نظر گرفته شده برای مراکز کارایی تنها نقشی حاشیه‌ای داشته‌اند. پژوهشی دیگر از طریق مطالعه تطبیقی شبکه‌های منطقه‌ای در چهار کشور اسکانداویا توسط فوتل و هسنس<sup>۱</sup> (۲۰۰۹) به انجام رسیده است. در این تحقیق موضوع میزان مشروعیت دموکراتیک حاصله از استراتژی‌های متفاوت فراحکمرانی و همچنین ویژگی کنترل سیاسی در فراحکمرانی شبکه‌های حکمرانی منطقه‌ای حوزه دریای شمال مورد بررسی قرار گرفته است. محققین دریافتند که شبکه‌ها در دانمارک ویژگی پایین به بالای بیشتری داشته و فراحکمرانی بیشتر توسط حکومت محلی اعمال می‌گردد، اما در کشورهای دیگر بیشتر به وسیله حکومت ملی اعمال می‌گردد؛ اگر چه نقش حکومت در دو سطح ملی و محلی در اعمال فراحکمرانی در هر ۴ کشور نمایان می‌باشد (Fottel & Henssen, 2009). توئسن<sup>۲</sup> (۲۰۱۳)، در مقاله خود خروجی تقسیم نقش فراحکمران مابین سطوح مختلف حکمرانی در گستره اتحادیه اروپا، ملی، منطقه‌ای، شهری و محلی را تحلیل می‌کند. این مقاله نشان می‌دهد که سطوح حکومتی در مقیاس پایین‌تر از ملی در مبحث فراحکمرانی چند سطحی در انواع مختلفی از فعالیت‌ها درگیر بوده و نوع فراحکمرانی اعمالی نیز در استراتژی‌های با دخالت کمتر مانند ساختاردهی به شبکه و طراحی آن می‌باشد. این تحقیق تفاوت‌های مهمی را نیز مابین برداشت‌های اعضای هیئت‌مدیره و هماهنگ‌کنندگان فراحکمرانی نشان می‌دهد (Thuesen, 2013). کپنجان<sup>۳</sup> و همکاران (۲۰۱۱)، نیز در پژوهشی در حوزه فعالیت‌های کشاورزی کشور هلند به این نتیجه رسیدند که سیاست-گذاران در سطوح محلی حکومت می‌توانند نقش فراحکمران را ایفا کنند که در مورد پژوهشی این محققین، این فراحکمرانی برای تجدید و بهبود ساختار نواحی کشاورزی در هلند مورد بررسی قرار گرفته است (Koppenjan, Kars, & van der Voort, 2011). تمرکز اصلی در چنین ترتیباتی، تحقق الزامات حکمرانی دموکراتیک خواهد بود. مسئله مورد توجه در مورد این شبکه‌ها این است که تصمیمات اغلب به صورت غیررسمی گرفته می‌شود و

---

1. Fotel & Hanssen

2. Thuesen

3. Koppenjan

همین موضوع، تعیین اینکه چه کسی مسئول چیست و چه کسی باید در مقابل خط مشی - های انجام شده جوابگو باشد را با مشکل روبرو می‌کند (Hovik & Vabo, 2005). مورفی - گرگوری و گیل<sup>۱</sup> (۲۰۱۹)، در خصوص موضوع فراحکمرانی در خصوص حکمرانی خصوصی جهانی، پژوهش خود را به انجام رسانیده‌اند و دریافتند که فراحکمرانی برای حکمرانی خصوصی جهانی، سلسله مراتبی و از طرف یک بازیگر یا سازمان انجام نمی‌گردد؛ بلکه به طور جمعی توسط چندین نهاد سازمانی داخل و خارج از مجموعه بازیگران طرح مورد نظر و به صورت غیرسلسله مراتبی فراحکمرانی می‌گردند (Murphy-Gregory & Gale, 2019). اوتنس و ادلنبوس<sup>۲</sup> (۲۰۱۹)، در مطالعه موردی خود درکی عمیق از نقش فراحکمرانی در برقراری مشروعیت دموکراتیک را بررسی کرده‌اند. یافته تحقیق بیانگر این بود که حکمرانی شبکه‌ای در سایه سلسله مراتب؛ پاسخگویی سیاسی عمودی را تضمین کرده و به بازیگران سیاسی این توانایی را داده که استراتژی‌های چارچوب‌دهی به شبکه را اعمال کنند. علاوه بر این، یافته‌های این پژوهش نشان می‌دهد که اغلب فعالیت‌های برشمرده شده برای فراحکمران در هلند و درخصوص این توافق مورد پژوهش، از طرف شاخه اجرایی حکومت در حال انجام است تا نمایندگان منتخب مردم (Ottens & Edelenbos, 2019). استارک<sup>۳</sup> (۲۰۱۵)، فراحکمرانی را در ارتباط با خط‌مشی مدیریت بحران در گستره اتحادیه اروپا و چگونگی حکمرانی اعمال شده مورد پژوهش قرار داده و این‌گونه نتیجه‌گرفته که در برنامه - هایی که در سطح اتحادیه اروپا، فراحکمرانی از دیدگاه ارتباطی دولت-مرکز حکمرانی گردد، قدرتی بین‌المللی نمود پیدا می‌کند. اما آن‌جا که فراحکمرانی با شیوه راهبری تعاملی وجود داشته‌باشد، این قدرت بین‌المللی نمودی آن‌چنان نخواهد داشت و جایی که، شبکه‌هایی بسیار غیررسمی، حالات ارگانیک و با استقلال بالا وجود داشته‌باشد؛ اصولاً هرگونه راهبری تعاملی یا ارتباطی وجاهت ندارد و بنابراین محقق نتیجه می‌گیرد که پس مفهوم فرا چون نمی‌تواند حکمرانی را در مقیاس و رای همه نظام‌های حکمرانی (موجود) درخصوص همه مکانیسم‌های کارکردی اتحادیه اروپا، نگاشت کند، پس هنوز شایسته پیشنهاد فرا در مبحث

---

<sup>1</sup> Murphy-Gregory & Gale

<sup>2</sup> Ottens & Edelenbos

<sup>3</sup> Stark

حکمرانی نمی‌باشد (Stark, 2015). جلتما، بیسبروک و ترمیر<sup>۱</sup> (۲۰۲۰) در تحقیقی با مرور سیستماتیک، ۷۹ مقاله مرتبط را بررسی کرده تا تجلی تجربی مفهوم فراحکمرانی را به تصویر بکشد. نتیجه پژوهش این است که فراحکمرانی عمدتاً از سوی کارگزاران دولتی جهت غلبه بر شکست‌های حکمرانی اعمال می‌گردد و مفهومی فراتر از مناظره "حکومت تا حکمرانی" می‌باشد (Gjaltema, Biesbroek, & Termeer, 2020). هدف مقاله هوگ، واسلندر و تیزننس<sup>۲</sup> (۲۰۲۲)، درک چگونگی اعمال فراحکمرانی توسط دولت‌های مرکزی بوده است. مطالعه در مورد دو سیاست آموزشی متفاوت در هلند بوده و نتایج تحقیق نشانگر این موضوع بوده که استراتژی‌های متفاوتی از فراحکمرانی با توجه به میزان مسئولیت و نقش دولت مرکزی، مناسب می‌باشند (Hooge, Waslander & Theisens, 2022). مولر<sup>۳</sup> و همکاران (۲۰۲۲)، از ۲۸ شبکه پروژه به عنوان مطالعه موردی استفاده کرده‌اند. در رأس چارچوب حکمرانی سه لایه‌ای توصیه شده به وسیله‌ی محقق، فراحکمرانی‌ای قرار دارد که شامل قوانینی می‌باشد که توسط دولت یا سرمایه‌گذاران پروژه-ها تعیین می‌گردد (Müller et al., 2022). اک اوستریگ و کویست<sup>۴</sup> (۲۰۲۲)، فراحکمرانی را به عنوان گونه‌ای از سازماندهی جزئی در حوزه‌های تعاملی مورد بحث قرار داده‌اند. نتیجه تحقیق تأکید دارد که اگرچه فراحکمرانی به عنوان مفهومی مهم در نظریه‌پردازی نقش دولت در حکمرانی معاصر تبدیل گشته، هنوز در خصوص چگونگی توانایی هدایت تحقیقات میدانی ابهاماتی وجود دارد (Ek Österberg & Qvist, 2022). دو مورد مطالعه تحت بررسی در حوزه حکمرانی حمل و نقل عمومی در این تحقیق در مناطق کپنهاگ، دانمارک و وست میدلندز انگلستان واقع شده که نشانه‌هایی از فراحکمرانی در هر دو مشاهده گردیده است. این فراحکمرانی نیاز به یک بازیگر اصلی داشته که هم بر استقلال و هم بر وابستگی متقابل بازیگران شبکه تأکید می‌کند (Sørensen, C. H., Hansson, L., & Rye, T, 2023). در ایران، تا کنون الگویی در خصوص فراحکمرانی تبیین نگردیده و اعم مقالات منتشره در باب حکمرانی شبکه‌ای و حکمرانی خوب می‌باشند؛ از آن جمله آقازاده و همکاران

1. Gjaltema, Biesbroek & Termeer

2. Hooge, Waslander & Theisens

3. Müller

4. Ek Österberg & Qvist

(۲۰۱۵)، الگویی را بر مبنای حکمرانی شبکه‌ای برای تدوین استراتژی سازمان‌های حاکمیت تبیین کرده‌اند. در این تحقیق به چالش‌های فراروی حکمرانی شبکه‌ای و راه‌حل‌های مرتبط پرداخته نشده‌است. خواجه نایینی (۲۰۱۴)، نیز با مروری بر ادبیات حکمرانی شبکه‌ای، نقاط مثبت و منفی آن را ارائه و تنها به طور مختصر فرا حکمرانی در ادبیات موجود آورده شده است. غلام‌پور آهنگر و همکاران (۲۰۱۶)، در پژوهشی برای دفتر مطالعات بنیادین حکومتی مرکز پژوهش‌های مجلس، در خصوص حکمرانی شبکه‌ای، تعاریف مختلف و مزایا و معایب آن صحبت کرده و از فرا حکمرانی نیز جهت حکمرانی بر این حکمرانی شبکه‌ای طی یک مقاله مروری اشاره کرده است. ایزدبخش (۲۰۱۸)، در تحقیقی در تلاش جهت آزمون سلامتی به عنوان کالا در نظریه استروم، برای هر یک از دسته کالاها یک حکمرانی و برای نظام سلامت، در چند دسته کالایی با ویژگی‌های خاص جا داده و برای هر بخش نیز حکمرانی خاصی را مفروض دانسته و نتیجه گرفته است که برای حکمرانی بر این حکمرانی، نیازمند یک حکمرانی کل یا فرا حکمرانی هستیم تا این حکمرانی‌های مختلف را تنظیم کند (ایزدبخش، ۲۰۱۸)، در پژوهش این محقق، مطلبی در خصوص تدوین الگوی فرا حکمرانی یافت نمی‌شود.

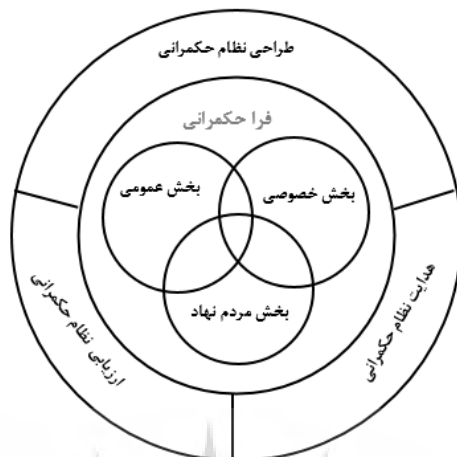
### چارچوب نظری پژوهش

نقدهای وارده بر طیف دیدگاه‌های صاحب‌نظران فرا حکمرانی تبیین شده در مرور ادبیات را می‌توان بدین‌صورت تبیین نمود: معایب برشمرده شده در مبحث حکمرانی شبکه‌ای ناظر بر عدم استحکام نظریه معتقدان به رد هرگونه مدیریت بر حکمرانی شبکه‌ای مانند بویور و رودز و رد فرا حکمرانی می‌باشد. گروه دوم از اندیشمندان که حکمرانی شبکه‌ای را در برگیرنده گونه‌ای از حکمرانی بر حکمرانی می‌دانند؛ خود اصل مهم حکمرانی شبکه‌ای مبنی بر "بدون مرکز بودن محیط حکمرانی" را نقض و نقش "مرکزیت" را دوباره تحت عنوان فرا حکمرانی به دولت تفویض می‌کند. نهایتاً، آن دسته از متفکرینی که معتقدند فرا حکمرانی، فقط حکمرانی شبکه‌ای را مدیریت می‌کند، از آن‌رو که ایده مهم حکمرانی شبکه‌ای، ضرورت حضور جامعه مدنی علاوه بر بخش عمومی و خصوصی در فضای حکمرانی می‌باشد. آیا امکان دارد، فضای حکمرانی را منحصر به حکمرانی شبکه‌ای دانست و از رویه بازار و سلسله مراتب چشم‌پوشی کرد؟ به عبارتی وجود هر سه نوع حکومت‌داری،

از الزامات فضای حکمرانی می‌باشد. با این استدلال، دیدگاهی از فراحکمرانی را که قائل به حکمرانی بر هر سه رویه حکومت‌داری سلسله مراتب، بازار و شبکه می‌باشد، دارای قوت بیشتری بوده که از جمله نظریه‌پردازان معتقد به این دیدگاه در پارادایم واقع‌گرایی انتقادی می‌توان از جسوپ، کوایمان، بل و هیندمور و فرازمند نام برد (جدول (۱)). از این منظر، فراحکمرانی را سایه‌ای از سلسله مراتب در نظر می‌گیریم، اگر چه باید در نظر داشت که فراحکمرانی در محدوده داخلی کشور، به طور ضمنی سطوحی از کنترل و اجبار را به همراه دارد (Murphy-Gregory & Gale, 2019). البته کنترل مانند آنچه در بدنه اجرایی دولت‌ها و آنچه مرسوم حکومت‌ها در مدل سلسله مراتبی می‌باشد، نیست بلکه ائتلافی از نهادهای عمومی با هدف نظام بخشی و از منظر فراحکمرانی را شامل می‌گردد (Dommett, & Flinders, 2015). با این استدلال، فراحکمرانی عبارتست از طراحی، هدایت و ارزیابی نظام حکمرانی (هر گونه تمرینی از حکمرانی (به معنای اعم) می‌باشد).

طراحی نظام حکمرانی؛ شامل جستجو و تنظیم هدف (Bell & Hindmoor, 2009)، انتخاب روش‌های حکمرانی یا ترکیبات آن‌ها (Jessop, 2003) بنا به اقتضائات و نقش‌هایی که باید توسط بازیگران (دولتی یا غیر دولتی) انجام پذیرد، می‌باشد (Bell & Hindmoor, 2009). هدایت نظام حکمرانی؛ این هدایت و راهبری از سنخ اعمال هماهنگی و نظام‌بخشی به ترتیبات ویژه حکمرانی و شکل دادن به قواعد و هنجارهای محیط حکمرانی می‌باشد. در این راستا وظایفی همچون آماده کردن اطلاعات، در اختیار قرار دادن آن، سازماندهی گفتمان‌ها و تخصیص منابع در دسترس قرار می‌گیرند (Bell & Hindmoor, 2009) و همچنین تقویت و توانمندسازی (Jessop, 2002). و ارزیابی نظام حکمرانی؛ از وظایف فراحکمران ارزیابی تحقق آرمان‌ها و اهداف می‌باشد. فراحکمران در راستای اطمینان از دموکراتیک، اثر بخش و پاسخگو بودن ترتیبات حکمرانی؛ مسئولیت داشته (Bell & Hindmoor, 2009: 45) و ایفای نقش داوری جهت رفع مناقشات نیز از کارکردهای فراحکمران است (Jessop, 2002).





شکل شماره ۱: چارچوب مفهومی فرا حکمرانی بر هر گونه حکمرانی برگرفته از جسوپ، ۲۰۰۳؛ کوایمان، ۲۰۰۳ و بل و هیندمور ۲۰۰۹

### روش‌شناسی پژوهش

تحقیق حاضر در پارادایم تفسیری، با رویکرد هم‌زمان توسعه‌ای و کاربردی می‌باشد. از آن رو که در پی یافتن الگوی فرا حکمرانی بر حکمرانی (نه فقط حکمرانی شبکه‌ای) به بسط دیدگاه‌های نظری اهتمام خواهد ورزید و از آن منظر که این الگو در خصوص حکمرانی صنعت پتروشیمی ایران بوده و در تلاش برای حل مشکلات آن، تعبیه خواهد گردید، کاربردی و روش‌شناسی پژوهش حاضر نیز کیفی می‌باشد. با توجه به ویژگی‌های استراتژی-های متنوع تحقیق کیفی و از آنجا که در پژوهش حاضر، به دنبال یافتن الگوی پنهان (Glaser, 2007) فرا حکمرانی در صنعت پتروشیمی ایران هستیم که از طریق جستجو در تجربیات و دیدگاه‌های مشارکت‌کنندگان در تحقیق، استخراج خواهد گردید؛ مشاهده می‌گردد که مناسب‌ترین استراتژی تحقیق در این خصوص، داده بنیاد می‌باشد که با تفحص در داده‌ها (دیدگاه‌های بازیگران دخیل در نظام حکمرانی صنعت پتروشیمی ایران)؛ سعی در تحلیل و تفسیر آن‌ها تا سطح مفاهیم و نهایتاً یافتن الگوی مفهومی فرا حکمرانی (به عنوان یک فرآیند اجتماعی) دارد. از آن رو که این پژوهش در جستجوی استخراج الگوی فرا حکمرانی در فضای حکمرانی با ویژگی‌های مکانی، فرهنگی و موقعیتی ویژه نظام حکمرانی در ایران و در صنعت پتروشیمی با ویژگی‌های خاص خود در برهه زمانی مورد

تحقیق می‌باشد، لذا روش داده بنیاد ساخت گرا ارائه شده توسط چارمز انتخاب می‌گردد. این روش بر آمده از فرآیند تعامل و ویژگی‌های زمینه‌ای ساختاری، فرهنگی و بازه زمانی می‌باشد و مشاهده‌گر نیز جزئی از آنچه مشاهده شده می‌باشد نه آن‌که از آن جدا باشد (Charmaz, 2006: 235). جامعه آماری و نمونه پژوهش از سه گروه تشکیل شده است. گروه اول، خبرگان و مدیران منتخب صنعت در بخش عمومی؛ با توجه به محدوده تحقیق، ستاد وزارت نفت، وزارت صمت و شرکت ملی صنایع پتروشیمی. گروه دوم خبرگان و مدیران صنعت در بخش عمومی؛ طرح‌های توسعه‌ای صنعت، مجتمع‌های پتروشیمی و هلدینگ‌های پتروشیمی. گروه سوم، صاحب‌نظران و فعالین صاحب دغدغه و دیدگاه در صنعت پتروشیمی از جمله محققین حوزه حکمرانی و صنعت پتروشیمی و مسئولین گروه‌های پیگیر مشکلات اجتماعی و زیست محیطی مناطق عملیاتی صنعت در ماهشهر و عسلویه. جمع‌آوری داده‌های پژوهشی مورد تحلیل، از طریق انجام مصاحبه‌های عمیق با سه گروه مذکور انجام پذیرفته است. از آنجا که دسترسی به خبرگان بخش‌های مختلف حکمرانی در حوزه صنعت پتروشیمی به راحتی امکان‌پذیر نمی‌باشد، از روش نمونه‌گیری غیر تصادفی گلوله برفی که یکی از هدفمندترین روش‌ها در جمع‌آوری داده‌های مورد نیاز در تحقیق کیفی می‌باشد، مورد استفاده قرار گرفت. علاوه بر زمان مهیا شدن امکان مصاحبه‌ای عمیق با مصاحبه‌شوندگان محترم در سه بخش عمومی، خصوصی و مردم نهاد؛ به دلیل جستجوی تعدادی از مشارکت‌کنندگان محترم تحقیق، بعد از ضرورت نمونه‌گیری نظری و مصاحبه با آن‌ها، مدت زمان زیادی جهت پژوهش صرف شد (نیمه دوم سال ۹۸ تا نیمه دوم سال ۱۴۰۰) در مجموع ۲۲ مصاحبه عمیق (البته در مواردی مصاحبه تکمیلی نیز با مشارکت‌کننده محترم صورت پذیرفته است) با صاحب نظران، متولیان و دغدغه‌مندان صنعت پتروشیمی انجام شده که زمان تقریبی هر کدام از حدود یک‌ساعت تا یک ساعت و ۵۰ دقیقه متغیر بوده و رکورد شده است. متن تمامی مصاحبه‌ها، با دقت پیاده شده و بر مبنای روش داده بنیاد ساخت گرا، نه تنها روند کدگذاری و تحلیل از همان اولین مصاحبه به صورت مداوم و رفت و برگشتی تا رسیدن به الگوی مورد پژوهش ادامه یافت، بلکه تفسیر و برداشت محقق از موضوع مورد پژوهش (بنا به تجربیات تخصصی و حرفه‌ای در صنعت نفت، گاز و پتروشیمی) نیز هم‌راستا با ویژگی‌های روش داده‌بنیاد ساخت‌گرا می‌باشد.

نظریه پردازان داده بنیاد معتقدند که اصولاً کیفیت پژوهش را می توان با انجام تحقیقی کامل (بر اساس اصول روش داده بنیاد) محقق کرد (Treharne and Riggs, 2014). در همین راستا، الگوی فرا حکمرانی ارائه شده از فرآیند تحقیق در اختیار تعدادی از خبرگان صنعت قرار گرفت که از دیدگاه آن ها الگویی مناسب، کارا، مفید و مرتبط با ویژگی های صنعت پتروشیمی در راستای تبیین چگونگی فرا حکمرانی این صنعت می باشد و بدین ترتیب چهار معیار کیفیت تحقیق کیفی، معرفی شده توسط گلیسر در قالب به کار آمدن، ارتباط، مناسب و مفید بودن محقق گردید (Jagiello, 2019).

### یافته های پژوهش

شرکت ملی صنایع پتروشیمی ایران در سال ۱۳۴۲ در زیر مجموعه شرکت ملی نفت ایران و با مالکیت دولت جهت ایجاد کارخانجات تولید محصولات پتروشیمیایی و گسترش صنعت پتروشیمی تأسیس گردید. در صنعت پتروشیمی، محصولات زیادی از طریق اعمال فرآیندهای مختلف بر گاز خوراک، نفتا و میعانات گازی استحصال می گردد. از آنجا که، تولیدات این صنعت مواد اولیه بسیاری از صنایع بوده و در کسب و کارهای کوچک و خدمات نیز مورد استفاده قرار می گیرند، نقش بزرگی در اشتغال زایی داشته و به بهبود شاخص های زندگی مردم و توسعه اقتصادی و صنعتی کمک شایانی می کند. با ایجاد مجتمع های پتروشیمی از جمله رازی، آبادان، پازارگاد، فارابی و بندر امام، توسعه فعالیت های این صنعت شروع و جز در شرایط ویژه زمان دفاع مقدس، جهش رقم زده شده در برنامه های توسعه توسط صنعت پتروشیمی در ارزش و میزان تولیدات به گونه ای بود که نقش این صنعت در صادرات کالاهای غیر نفتی چشم گیر و جایگاه بین المللی پتروشیمی ایران نیز ارتقا یافت. با واگذاری شرکت ها و مجتمع های صنعت مستند به قانون اجرایی شدن سیاست های اصل ۴۴ قانون اساسی، در حاشیه قرار گرفتن الزامات تولید پایدار، توسعه متوازن و جایگاه آتی صنعت در رقابت بین المللی در مقایسه با اقتضانات مولفه های سیاسی، اجتماعی و اقتصادی (از جمله رد دیون دولت به صندوق های بازنشستگی)، این روند با چالش هایی روبرو گردید. در حال حاضر و بعد از گذشت یک دهه، بازیگران فضای حکمرانی صنعت پتروشیمی را بخش عمومی (ستاد وزارت نفت، شرکت ملی صنایع پتروشیمی (NPC))، بخش خصوصی (بیش از ۵۶ مجتمع تولیدی و ۸۰ طرح توسعه ای

پتروشیمی) و معدود مردم نهادها (زیست‌محیطی و اجتماعی) تشکیل داده‌اند. اگرچه در صنعت پتروشیمی، مصادیق وجود حکمرانی شبکه‌ای معدود نمی‌باشد، اما دو رویه بازار و سلسله مراتب نیز، به قوت مشاهده می‌گردد و از جمله مواردی که چالش‌های پیچیده‌ای (برشمرده شده در بیان مسئله) را در نظام موجود حکمرانی این صنعت باعث گردیده، عدم وجود راهبردی مرکزی یا فراحکمران می‌باشد. تحقیق حاضر به دنبال استخراج این الگوی فراحکمرانی بوده که از طریق روش داده‌بنیاد ساخت‌گرا انجام خواهد گردید. محدوده فراحکمرانی مورد بررسی در این پژوهش، بدنه اجرایی حکومت (دولت و کارگزاران آن) خواهند بود. چه آن‌که دبرستین<sup>۱</sup> (۲۰۱۳)؛ توئسن<sup>۲</sup> (۲۰۱۳) و اوتنس و ادلبوس (۲۰۱۹) نتیجه گرفته‌اند، غالب فعالیت‌های فراحکمرانی توسط شاخه اجرایی حکومت (کارگزاران دولت) انجام می‌شود و قوه مقننه دغدغه و تجربه خیلی کمتری دارد. علاوه بر این در این تحقیق، مقام وزارت را در جایگاه پاسخگویی به شاخه کنترلی حکومت (مجلس شورای اسلامی)، اعمال‌کننده قوانین و الزامات این بخش از حکومت می‌دانیم.

#### اجرای تئوری داده بنیاد ساخت‌گرا و یافته‌های حاصل از آن

در روند اجرای تحقیق، متن مصاحبه‌های عمیق رکورد شده با صاحب‌نظران، خبرگان و مدیران صنعت پتروشیمی (در سه بخش عمومی، خصوصی و مردم نهاد) با دقت و کامل پیاده گردید و از همان ابتدا، کدگذاری بر اساس روش داده بنیاد ارائه شده توسط چارمز شروع شد. بارها و بارها کدگذاری‌ها و مفاهیم و مقوله‌های تولید شده مورد بازنگری و اصلاح قرار گرفته و اجرای کدگذاری اولیه، متمرکز و یادداشت نویسی‌ها به صورت غیر خطی انجام شده است. یادداشت نویسی‌ها، هم در خروجی کدگذاری متمرکز و حتی یافتن کدهای متمرکز و هم در طراحی سطوح انتزاعی تئوری (بر اساس دیدگاه چارمز) مورد استفاده قرار گرفته است (Charmaz, 2006: 208). در مجموع ۱۶۴۰ کد اولیه استخراج گردید. از آن‌رو که هیچ قالب صریحی، بر ساخت‌های تحلیلی را در روش داده بنیاد ساخت‌گرا، هدایت نمی‌کند و کدگذاری در این روش، انعطاف‌پذیر می‌نماید (Charmaz, 2006: 106-112) و بنا به تعدد و کثرت کدهای اولیه، کدگذاری متمرکز در چند مرحله انجام شده است. بر اساس دیدگاه چارمز، دسته‌بندی در خدمت نظریه در حال ظهور قرار گرفت و از ابتدا تا انتها

1. Doberstein

2. Thuesen

در یکپارچه‌سازی نظری و مقایسه مقوله‌ها (با عنایت به ادبیات و چارچوب نظری تحقیق و تجارب محقق) و در یک سطح انتزاعی به کار گرفته شد (Charmaz, 2006: 209). نتایج دسته‌بندی انجام شده مبتنی بر انسجام درونی و ارتباط مفهومی مقوله‌ها در سه دسته طراحی، راهبری و ارزیابی در جداول ۲، ۳ و ۴ نمایش داده شده است.

جدول شماره ۲: نتایج نهایی کدگذاری و استخراج مقوله‌ها گرا در دسته طراحی (نظام حکمرانی)

کدگذاری تئوریک	کدگذاری متمرکز
(مشارکت در) تبیین ترکیب حکمرانی و نقش بازیگران	<ul style="list-style-type: none"> <li>- تبیین چرایی و چگونگی واگذاری (شرکت‌ها) به بخش خصوصی</li> <li>- تبیین چگونگی و اقتضانات محدودسازی بخش خصوصی</li> <li>- تبیین چگونگی و اقتضانات مشارکت بخش خصوصی در سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی صنعت</li> <li>- تبیین چگونگی و اقتضانات سپردن وظایفی از بخش عمومی به مردم نهادها</li> <li>- تبیین چگونگی و اقتضانات وظایف دولت در صنعت</li> </ul>
طراحی ساختار (نامرئی) صنعت پتروشیمی	<ul style="list-style-type: none"> <li>- تبیین وظایف و تعاملات مابین مجتمع‌ها و طرح‌های پتروشیمی با دولت</li> <li>- تبیین وظایف و تعاملات مابین مردم نهادها و مجتمع‌ها و طرح‌های پتروشیمی</li> <li>- تبیین وظایف و تعاملات مابین دولت و مردم نهادها</li> <li>- تبیین وظایف و تعاملات مابین NPC و ستاد وزارت نفت</li> <li>- تبیین وظایف و تعاملات کلان مابین مجتمع‌ها و طرح‌های پتروشیمی</li> </ul>
مشارکت در سیاست-گذاری و برنامه‌ریزی کلان توسعه (صنعتی) کشور	<ul style="list-style-type: none"> <li>- مشارکت در تبیین سیاست‌ها و برنامه‌های کلان توسعه (صنعتی) کشور</li> <li>- مشارکت در ترسیم نقشه توسعه جامع و طرح آمایش صنعتی کشور</li> <li>- مشارکت در تبیین سیاست‌ها و برنامه‌های کلان صنایع پایین دست پتروشیمی</li> <li>- مشارکت در تبیین تعاملات بین وزارت نفت و NPC با وزارت صمت</li> <li>- مشارکت در تبیین تعاملات بین وزارت نفت و NPC با سازمان محیط زیست و پدافند غیر عامل</li> <li>- مشارکت در تبیین تعاملات بین وزارت نفت و NPC با وزارت اقتصاد و سازمان برنامه و بودجه</li> </ul>
(مشارکت در) تعبیه چارچوب‌ها و متقاعدسازی	<ul style="list-style-type: none"> <li>- مشارکت در تقویت و سازگار نمودن قانون تجارت</li> <li>- تعبیه مکانیسم‌هایی برای کاهش متقاضیان نامستعد</li> <li>- تعبیه مکانیسم‌هایی جهت ثبات سیاست‌ها و برنامه‌های کلان صنعت</li> <li>- مشارکت در تضمین رقابت و رفع انحصار</li> <li>- مشارکت در اصلاح رژیم‌های مالی بین دولت و بخش خصوصی</li> <li>- مشارکت در اعتمادسازی مابین مردم نهادها، تشکل‌ها و دولت</li> <li>- تبیین مسئولیت‌های (اجتماعی) شرکت‌ها در قالب منافع (بلند مدت) مجتمع‌ها و طرح‌ها</li> </ul>
سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی کلان صنعت پتروشیمی	<ul style="list-style-type: none"> <li>- بررسی سیاست‌های بالادست صنعت و تبیین سیاست‌های کلان صنعت</li> <li>- تعیین استراتژی‌ها و برنامه‌های کلان تولید پایدار صنعت پتروشیمی</li> <li>- تعیین استراتژی‌ها و برنامه‌های کلان توسعه متوازن صنعت پتروشیمی</li> <li>- تعیین استراتژی‌ها و برنامه‌های کلان فروش محصولات (صادرات و داخل)</li> <li>- تعیین استراتژی‌ها و برنامه‌های کلان فعالیت‌های تسهیلاتی و پشتیبانی صنعت</li> <li>- اخذ داده‌ها (خوراک، تولید، توسعه و فروش) از مجتمع‌ها و طرح‌های پتروشیمی</li> </ul>

جدول شماره ۳: نتایج نهایی کدگذاری و استخراج مقوله‌ها در دسته راهبری (نظام حکمرانی)

کدگذاری تئوریک	کدگذاری متمرکز
تدوین الزامات و دستورالعمل‌ها	<ul style="list-style-type: none"> <li>- تدوین الزامات و دستورالعمل‌های فنی مجتمع‌ها و طرح‌های پتروشیمی</li> <li>- تدوین الزامات و دستورالعمل‌های امنیتی مجتمع‌ها و طرح‌های پتروشیمی</li> <li>- تدوین الزامات و دستورالعمل‌های ایمنی و زیست‌محیطی مجتمع‌ها و طرح‌های پتروشیمی</li> <li>- تدوین الزامات و دستورالعمل‌های منابع انسانی ( نیروی کار) مجتمع‌ها و طرح‌های پتروشیمی</li> <li>- تدوین الزامات حداقلی حرفه‌ای فعالیت مردم‌نهادها</li> <li>- تدوین الزامات امنیتی فعالیت مردم‌نهادها</li> </ul>
تقویت و توانمندسازی	<ul style="list-style-type: none"> <li>- کمک به فعال ترشدن مردم‌نهادها و تشکّل‌های صنفی و تخصصی</li> <li>- تقویت و توانمندسازی مردم‌نهادها (اجتماعی، زیست‌محیطی)</li> <li>- تقویت و توانمندسازی انجمن‌های صنفی و رسانه‌های مستقل صنعت</li> <li>- تقویت و توانمندسازی تشکّل‌های متخصصین و پژوهشگران مستقل مسائل صنعت</li> <li>- تقویت و توانمندسازی انجمن‌های تخصصی</li> </ul>
اعمال هماهنگی و انسجام	<ul style="list-style-type: none"> <li>- اعمال هماهنگی مابین مجتمع‌ها و طرح‌ها و سازمان حفاظت محیط زیست</li> <li>- اعمال هماهنگی مابین مجتمع‌ها و طرح‌ها و مبادی امنیتی کشور</li> <li>- اعمال هماهنگی بین مجتمع‌ها و طرح‌ها و تأمین کنندگان سرمایه و منابع مالی</li> <li>- اعمال هماهنگی مابین مجتمع‌های تولیدی و طرح‌های توسعه‌ای صنعت</li> </ul>
ارزیابی صلاحیت‌ها و صدور مجوز فعالیت‌ها	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ارزیابی فنی، اقتصادی و الویت‌بندی طرح‌های توسعه‌ای صنعت پتروشیمی</li> <li>- بررسی و صدور مجوز بهره‌برداری در مجتمع‌های تولیدی صنعت پتروشیمی</li> <li>- تعبیه معیارها و سنجش صلاحیت حرفه‌ای مدیران مجتمع‌ها و طرح‌های پتروشیمی</li> <li>- بررسی و تعیین سید محصولات مجاز و اولویت دار تولید</li> </ul>
تعبیه لوازم و مکانیسم‌های حمایتی (مالی)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- تعبیه لوازمی برای جذب و تشویق سرمایه‌گذاری در صنعت پتروشیمی</li> <li>- تعبیه لوازم و مکانیسم‌های معافیت یا تخفیف مالیاتی فعالین صنعت</li> <li>- تعبیه لوازم و مکانیسم‌های تخفیف یا تعدیل قیمت گاز خوراک مجتمع‌ها</li> </ul>
اعمال هم‌راستایی با سیاست‌ها و برنامه‌های کلان	<ul style="list-style-type: none"> <li>- تفسیر درست و اطمینان از اعمال درست سیاست‌ها و خط‌مشی‌های صنعت</li> <li>- تفسیر درست و اطمینان از اعمال الزامات برنامه‌های کلان (تولید، توسعه، فروش و پشتیبانی)</li> <li>- اتخاذ مدل مالی ( قیمت‌گذاری گاز خوراک) مبتنی بر الزامات سیاست‌ها و برنامه‌های صنعت</li> </ul>
حمایت و چاره‌جویی	<ul style="list-style-type: none"> <li>- توجه و رصد چالش‌های توسعه و تولید در صنعت</li> <li>- ایفای نقش انگیزاننده و حامی صنعت (مجتمع‌ها و طرح‌های پتروشیمی)</li> <li>- چاره‌جویی مشکلات مجتمع‌ها و طرح‌ها و اعمال مکانیسم‌های راه‌گشا</li> <li>- اعطای کمک مالی و منابع انسانی به مردم‌نهادها</li> </ul>
ارائه منابع اطلاعاتی و آگاهی‌بخشی	<ul style="list-style-type: none"> <li>- دراختیار قراردادن ( به همه ذی‌نفعان) سیاست‌ها و برنامه‌های کلان صنعت</li> <li>- دراختیار قراردادن ( به همه ذی‌نفعان) منابع اطلاعاتی صنعت</li> <li>- آگاهی‌بخشی و آموزش به تشکّل‌های مردم (نهادها)، صنفی و تخصصی</li> <li>- اطلاع‌رسانی و آگاهی‌بخشی به مردم و گروه‌های نفوذ محلی</li> </ul>
ارائه زیرساخت‌ها و تسهیلات	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ارائه تسهیلات دولتی ( زمین در مناطق ویژه ...)</li> <li>- ایجاد زیرساخت‌های صنعتی (خط لوله و خوراک) در مناطق عملیاتی</li> <li>- ایجاد زیرساخت‌های مدنی (بهداشتی و آموزشی) در مناطق عملیاتی</li> <li>- فراهم‌آوردن امکان استفاده از تسهیلات (اسکله، بندر، <b>utility</b>)</li> </ul>

جدول شماره ۴: نتایج نهایی کدگذاری و استخراج مقوله‌ها در دسته ارزیابی (نظام حکمرانی)

کدگذاری متوریک	کدگذاری متمرکز
پاسخگو کردن در قبال الزامات و دستورالعمل‌ها	<ul style="list-style-type: none"> <li>- پاسخگو کردن مجتمع‌ها و طرح‌های پتروشیمی در خصوص الزامات و دستورالعمل‌های فنی</li> <li>- پاسخگو کردن مجتمع‌ها و طرح‌های پتروشیمی در خصوص ایمنی و محیط زیست</li> <li>- پاسخگو کردن مجتمع‌ها و طرح‌های پتروشیمی در خصوص ملاحظات امنیتی</li> <li>- پاسخگو کردن مجتمع‌ها و طرح‌های پتروشیمی در خصوص الزامات منابع انسانی</li> <li>- پاسخگو کردن مردم‌نهادها در قبال الزامات امنیتی و حداقل‌های حرفه‌ای</li> </ul>
پاسخگو کردن در تحقق سیاست‌ها و برنامه‌های کلان صنعت	<ul style="list-style-type: none"> <li>- پاسخگو کردن بخش خصوصی صنعت برای اعمال سیاست‌ها</li> <li>- پاسخگو کردن مجتمع‌های پتروشیمی برای تحقق برنامه تولید صنعت</li> <li>- پاسخگو کردن طرح‌های توسعه پتروشیمی برای تحقق توسعه صنعت</li> <li>- پاسخگو کردن مجتمع‌های پتروشیمی جهت رعایت الزامات برنامه فروش</li> <li>- پاسخگو کردن بخش خصوصی در قبال مجوزهای بهره‌برداری تولید و اولویت‌های توسعه</li> <li>- پاسخگو کردن بخش عمومی جهت ایفای نقش‌های تسهیل‌اتی و پشتیبانی</li> </ul>
ایفای نقش داور و حکم	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ایفای نقش داور و حکم در اختلاف بین دولت و مجتمع‌های تولیدی</li> <li>- ایفای نقش داور و حکم در اختلاف بین دولت و طرح‌های توسعه‌ای</li> <li>- ایفای نقش داور و حکم در اختلاف بین ۵۶ مجتمع تولیدی پتروشیمی</li> <li>- ایفای نقش داور و حکم در اختلاف بین ۸۰ طرح‌های پتروشیمی</li> <li>- ایفای نقش داور و حکم در اختلاف بین طرح‌ها و مجتمع‌های پتروشیمی</li> <li>- رسیدگی به شکایات و نقدهای مردم محلی از بخش خصوصی صنعت</li> <li>- رسیدگی به شکایات و نقدهای مردم و مسئولین از بخش عمومی صنعت</li> </ul>
اصلاح عملکرد	<ul style="list-style-type: none"> <li>- شناسایی نقاط قوت عملکرد بخش عمومی و بخش خصوصی صنعت</li> <li>- تقویت نقاط قوت عملکرد بخش عمومی و بخش خصوصی صنعت</li> <li>- شناسایی نقاط منفی عملکرد بخش عمومی و بخش خصوصی صنعت</li> <li>- رفع یا تضعیف نقاط منفی عملکرد بخش عمومی و بخش خصوصی صنعت</li> </ul>
اعمال اجبار	<ul style="list-style-type: none"> <li>- امکان اعمال اجبار در خصوص رعایت نکردن الزامات و دستورالعمل‌ها</li> <li>- امکان اعمال اجبار در خصوص عدم تحقق اهداف و برنامه‌های کلان صنعت</li> <li>- امکان اعمال اجبار در صورت بروز نارضایتی مردم محلی از مجتمع‌ها و طرح‌های پتروشیمی</li> <li>- امکان اعمال اجبار در صورت عدم ارائه ارز نیمایی</li> <li>- امکان اعمال اجبار در صورت فعالیت خارج از محدوده مجوزهای صادره</li> </ul>
اخذ و تحلیل جامع و مانع نظرات ذینفعان	<ul style="list-style-type: none"> <li>- تعبیه بسته‌های فراگیر جهت انتقال همه نظرات و نقدهای مردم محلی</li> <li>- تعبیه و تقویت گروه‌های تخصصی آزاد اندیشی مسائل صنعت پتروشیمی</li> <li>- اخذ دیدگاه‌های مجتمع‌ها و طرح‌های پتروشیمی نسبت به عملکرد دولت</li> <li>- اخذ دیدگاه‌های دولت نسبت به عملکرد مجتمع‌ها و طرح‌های پتروشیمی</li> <li>- اخذ دیدگاه‌های مردم نهادها راجع به مسائل صنعت پتروشیمی</li> </ul>

تبیین ارتباطات مفاهیم و مقوله‌های نظری در الگو با استفاده از نموداربندی ارائه گردیده، این تصاویر بصری از نظریه پدیدار شده، جزء ذاتی روش نظریه مبنایی می‌باشد (Charmaz, 2006: 208).

برای دسته‌بندی و نموداربندی، موارد ذیل مد نظر قرار گرفته است:

- بنا به ویژگی نظریه داده‌بنیاد ساخت‌گرا مبنی بر پذیرش نقش تجربیات زیسته، پژوهش‌های گذشته و دانش حاصل از ادبیات نظری برای محقق، در این پژوهش نیز تجربیات ۱۸ ساله محقق در صنعت نفت، گاز و پتروشیمی و تجربه زیسته او در صنعت پتروشیمی ایران (در واحدهای برنامه‌ریزی تلفیقی و مهندسی ساختار) به همراه بررسی و دانش برگرفته از ادبیات نظری در همه مراحل تولید نظریه و ارائه الگوی فراحکرانی (از جمله دسته‌بندی و نموداربندی) صنعت پتروشیمی اثرگذار بوده است.
- مقوله‌های تئوریک هر دسته از انسجام درونی بالایی برخوردار بوده و ارتباط مفهومی آن‌ها، دسته‌بندی را میسر کرده است. به طور مثال، دسته از وظایف فراحکرانی، مقوله‌های تبیین ترکیب حکمرانی و نقش بازیگران نظام حکمرانی صنعت پتروشیمی و تعبیه ساختار داخلی صنعت به همراه تعیین سیاست‌ها و برنامه‌های کلان آن، محدوده، اهداف و وظایف هر یک از بازیگران را تعیین می‌نماید. بدیهی است که دو وظیفه مشارکت در سیاست‌گذاری و برنامه کلان توسعه کشور و همچنین مشارکت در تعبیه چارچوب‌ها، نیز پیش نیاز طراحی این نظام می‌باشد.
- سه دسته طراحی، راهبری و ارزیابی نظام حکمرانی ارتباطی دو سویه داشته و اعمال فراحکرانی را در قالب سیستمی با ارتباطات پیش‌نیازی و بازخوردی متصور می‌سازند. به طور نمونه، با طراحی ترکیب و نقش بازیگران صنعت، تبیین سیاست‌ها و برنامه‌های کلان توسعه کشور، آماده‌سازی چارچوب‌ها و بالتبع برنامه‌های کلان صنعت؛ می‌توان برای انجام وظایف محوله در دسته راهبری اقدام کرد.





شکل شماره ۲: الگوی نهایی فرا حکمرانی صنعت پتروشیمی ایران بر اساس روش داده بنیاد ساخت‌گرا

### بحث و نتیجه‌گیری

با مرور یافته‌های تحقیق، ملاحظه می‌گردد که فرا حکمران مسئولیت طراحی، راهبری و ارزیابی نظام حکمرانی صنعت را بر عهده خواهد داشت. تحقق این مسئولیت از طریق تبیین ترکیب حکمرانی و نقش بازیگران، برنامه‌ریزی کلان صنعت و تدوین الزامات و معیارها؛ تعبیه چارچوب‌ها، متقاعدسازی و اعمال هماهنگی و اطمینان از هم‌راستایی با برنامه‌های کلان؛ تعبیه مکانیسم‌های تسهیلاتی در منابع مالی، اطلاعاتی و زیر ساخت‌ها و همچنین تلاش جهت توانمندسازی و حمایت امکان‌پذیر خواهد بود و متعاقباً از طریق پاسخگو کردن بازیگران در قبال تحقق اهداف و برنامه‌های کلان صنعت و الزامات و معیارها همچنین اخذ بازخوردهای ذینفعان در راستای اصلاحات (عملکردی) اقدام و در صورت لزوم اجبار نماید. اگرچه پژوهش‌های میدانی انجام شده فرا حکمرانی با فرض حکمرانی بر حکمرانی شبکه‌ای و بر مبنای چارچوب ارائه شده به وسیله سورسون و تورفینگ انجام شده؛ اما از منظر نوع

وظایف احصاء شده و یا مورد تأکید در هر یک از این پژوهش‌ها، مقایسه مفهومی با مقوله-های احصاء شده بدین ترتیب می‌باشد: تنظیمات سازمانی در تحقیق دامگارد و تورفینگ (۲۰۱۱)، معادل با تعبیه ساختار داخل صنعت؛ اوتنس و اولنبوس (۲۰۱۹)، ساختاردهی (شبکه) معادل با مشارکت تعبیه چارچوب‌ها و متقاعدسازی؛ هویک و وبو (۲۰۰۵)، غلبه بر تضاد منافع معادل داوری و اجبار و تنظیم‌گری معادل با تدوین الزامات و استانداردها، ارزیابی صلاحیت‌ها و صدور مجوز فعالیت‌ها و توئسن (۲۰۱۳)، طراحی شبکه که معادل تعیین ترکیب و نقش و بازیگران و مشارکت در سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی کلان توسعه را جستجو کرد. مقایسه الگوی ارائه شده در تحقیق حاضر با چارچوب نظری که برگرفته از دیدگاه‌های صاحب‌نظران معتقد به لزوم حکمرانی بر رویه‌های حکمرانی ( *Jessop, 2003*; *Kooiman, 2003; Bell, & Hindmoor, 2009* ) می‌باشد، انطباق بالایی از نظر دسته کارکردهای فراحکمرانی دارد؛ دسته طراحی و ارزیابی مشترک، دسته راهبری در الگوی تحقیق، معادل با دسته هدایت در چارچوب می‌باشد. مقوله‌های الگو با دقت بالاتری، مفاهیم موجود در چارچوب مفهومی را تبیین کرده است؛ به طور نمونه جستجو و تنظیم هدف با دقت بالاتری با مقوله‌های (مشارکت در) سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی کلان صنعت و سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی کلان صنعت معادل می‌گردد. علاوه بر این، مقوله‌های تعبیه ساختار داخل صنعت، اعمال هم‌راستایی با سیاست‌ها و برنامه‌های کلان، حمایت و چاره‌جویی، اصلاح عملکرد و اخذ و تحلیل جامع و مانع نظرات ذینفعان دارای معادلی در مفاهیم چارچوب نظری نمی‌باشند. این مطالعه پژوهشی، الگوی فراحکمرانی صنعت پتروشیمی را مد نظر قرار داد، این در حالیست که بررسی و احصاء الگوی فراحکمرانی توسعه کشور در حوزه‌های صنعت، کشاورزی و تجارت نیز از اولویت ویژه‌ای برخوردار می‌باشد. کارکردهای فراحکمرانی توسعه موجبات برقراری انسجام و هماهنگی بیشتر خاصه در مباحث مرتبط با سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی کلان را فراهم کرده و بدین ترتیب، بررسی موضوعات تخصصی و حرفه‌ای این سه حوزه (به ویژه در ارتباط با یکدیگر) وزن بیشتری را در مقایسه با مسائل سیاسی و چالش‌های اجتماعی به نسبت وضع موجود (عدم وجود فراحکمرانی توسعه) پیدا خواهد کرد که در درازمدت نیز منافع بیشتری را برای مردم و در نتیجه بهبود شرایط اقتصادی و اجتماعی در بر خواهد داشت. موضوع دیگری که ارزش تحقیقی ویژه‌ای برای

نظام حکمرانی ایران در بر دارد، توجه به نقش ارزش‌های اسلامی در الگوی فرا حکمرانی می‌باشد. چه آنکه اصولاً یکی از اهداف برقراری فرا حکمرانی فارغ از تحقق اثر بخش‌تر کردن فعالیت‌های بازیگران نظام حکمرانی، بالابردن مشروعیت می‌باشد و در نظامی که مبتنی بر ایدئولوژی اسلامی می‌باشد، بالابردن مشروعیت نظام حکمرانی از جنبه تحقق ارزش‌های اسلامی ویژگی مهمی از الگو خواهد بود.

#### پیشنهادهایی برای فرا حکمرانی صنعت پتروشیمی

- کارکردهای احصاء شده برای فرا حکمران صنعت پتروشیمی در قالب مقوله‌های تئوریک تبیین شده در الگوی پیشنهادی این تحقیق، بر این موضوع دلالت دارد که اعمال این وظایف، سطوحی مختلف از بخش عمومی صنعت (ستاد وزارت نفت و شرکت ملی صنایع پتروشیمی) را درگیر خواهد کرد و صرفاً محدود به امور حاکمیتی و یا از سنخ وظایف ناظر به تدوین و اجرای استانداردها و ضوابط (تنظیم‌گری) نمی‌باشد.
- منطقی می‌نماید که فرا حکمرانی در نظام حکمرانی کشور، از لایه‌های مختلفی برخوردار باشد (Thuesen, 2013)، همان‌گونه که در حوزه‌های مختلف نیز فرا حکمرانی‌های متفاوتی قابل تأمل می‌باشد و این هر دو موضوع با دقت در مقوله‌ها نمایان شده است، آنجا که در بعضی از مقوله‌های تئوریک از لفظ مشارکت یا (مشارکت) با فرا حکمران لایه بالاتر بهره جسته شده است.
- چگونگی سازماندهی فرا حکمرانی که مسئول نهایی تحقق همه مسئولیت‌های احصاء شده در الگو برای صنعت پتروشیمی باشد را می‌توان با اصلاحاتی در اسناد بالادستی، از جمله قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت و اساسنامه شرکت ملی صنایع پتروشیمی و بالتبع احاله مسئولیت وظایف مختلف احصاء شده آن در قالب بازآرایی ساختاری و تغییر شرح وظایف و مسئولیت‌های واحدهای سازمانی (در لایه‌های مختلف) موجود در ستاد وزارت نفت و شرکت ملی صنایع پتروشیمی به تصویر کشید. بدیهی است که با ساختار موجود بخش عمومی صنعت انجام بعضی از این وظایف، متولی خاصی نخواهد داشت و بایستی تدابیر سازمانی جدیدی اندیشیده شود.
- وجود فرا حکمران سطح بالاتر در موضوع توسعه (صنعتی) مورد تأکید می‌باشد. در ساختار موجود حکمرانی، این سطح از فرا حکمرانی را می‌توان از وزارتخانه‌ها و نهادهای

تصمیم‌گیر (در سطح تصمیم‌گیری نهایی موضوعات کلان) مرتبط متشکل از وزیر صمت، وزیر نفت، وزیر کشاورزی، وزیر نیرو، وزیر اقتصاد، رییس سازمان برنامه و بودجه و رییس بانک مرکزی در نظر گرفت.

- انجام وظایف فراحکمرانی چه در سطوح بالا توسط تصمیم‌گیران و مدیران بلند پایه بخش عمومی صنعت و چه در سطح بدنه کارشناسی آن‌ها در واحدهای سازمانی تعبیه شده در وزارتخانه‌ها و نهادها و سازمان‌های دولتی متبوعه مستلزم دغدغه و هوشمندی بیشتری جهت تحقق این مسئولیت‌ها می‌باشد. در تحقق وظایف فراحکمرانی، متولیان و مجریان صنعت در بخش خصوصی و مردم نهادها (هر چند غیر سازمان یافته) در قالب صاحب‌نظران حوزه‌های تخصصی و دغدغه‌مندان مسائل آن حوزه نیز فعال بوده و اطلاعات، تحلیل‌ها و پیشنهادات این مجموعه سه‌گانه بازیگران، مبنای تصمیمات متخذه در سطوح بالای فراحکمرانی خواهد بود.

- وجود فراحکمرانی در بدنه دولت و در نتیجه تقویت جایگاه دیدگاه‌های کارشناسی صنعت در شرکت ملی صنایع پتروشیمی و ستاد وزارت نفت، لزوم پاسخگویی به دخالت‌های غیر موجه در اجرای خط مشی را تقویت نموده و در نتیجه از میزان فشار لابی‌های سیاسی کاسته خواهد شد. این در حالیست که در حال حاضر و با ضعیف‌تر شدن جایگاه بخش عمومی در صنعت، مباحث و خواسته‌های غیر کارشناسی (صرفاً همراستا با ضرورت‌های محلی مطرح شده از طرف نمایندگان یا صاحبان نفوذ) مورد تأکید قرار گرفته و بنا به قدرت لابی سیاسی تأیید می‌گردد. این موضوع به منافع صنعت ضربه زده و دراز مدت، تبعات منفی آن بر منافع عامه مشهودتر می‌گردد.

### منابع فارسی

آقازاده محمدرضا، عسگری طیبیه، شاهی عادل و فرهمند آمنه. (۱۳۹۴). طراحی مدل فرآیندی تدوین استراتژی سازمان‌های حاکمیت بر مبنای پارادایم حکمرانی شبکه‌ای، مدیریت سازمان‌های دولتی، (۱)۴، (۱)۲۷-۵۶.

ایزدبخش حمید. (۱۳۹۷). تأملی در رابطه نظام سلامت و تحلیل نهادی از منظر استروم درس تحلیل نهادی، گاهنامه حکمتانه (پژوهشکده سیاست پژوهی و مطالعات راهبردی حکمت)، (۱۴)۲، (۱۲)-۴.

خواجه نایینی، علی. (۱۳۹۳). در آمدی بر مفهوم حکمرانی شبکه‌ای؛ مطلوبیت‌ها و چالش‌ها، رهیافت‌های سیاسی و بین‌المللی، (۱)۶، (۱)۱۵۵-۱۲۹.

غلامپور آهنگر، ابراهیم؛ ادیانی، سید یونس و خواجه نایینی، علی. (۱۳۹۵). مروری بر مفهوم حکمرانی شبکه‌ای، دفتر مطالعات بنیادین حکومتی (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی)، شماره مسلسل گزارش ۱۴۹۳۰.

### References

- Aghazadeh, M. R., Asgari, T., Shahi, A., & Farahmand, A. (2016). Designing strategy formulation processing model of governmental organizations based on network governance. *Quarterly Journal of Public Organizations Management*, 4(1), 29-52 (In Persian).
- Bell, S., & Hindmoor, A. (2009). Rethinking governance: The centrality of the state in modern society. *Cambridge University Press*.
- Bevir, M., & Rhodes, R. A. (2010). The state as cultural practice. *OUP Oxford*; Chapter 5.
- Bevir, M., & Rhodes, R. A. W. (2003). Interpreting british governance. *Routledge*.
- Charmaz, K. (2006). *Constructing grounded theory* (Translated by Kazemi Movahed, M., & Irani, H. R.) Tehran: Rasa Publishing.
- Damgaard, B., & Torfing, J. (2011). The impact of metagovernance on local governance networks. Lessons from Danish employment policy. *Local Government Studies*, 37(3), 291-316.
- Doberstein, C. (2013). Metagovernance of urban governance networks in Canada: In pursuit of legitimacy and accountability. *Canadian Public Administration*, 56(4), 584-609.
- Dommett, K., & Flinders, M. (2015). The centre strikes back: Meta-governance, delegation, and the core executive in the United Kingdom, 2010–14. *Public Administration*, 93(1), 1-16.
- Dunn-Cavelty, M., & Suter, M. (2009). Public–Private Partnerships are no silver bullet: An expanded governance model for Critical Infrastructure Protection. *International Journal of Critical Infrastructure Protection*, 2(4), 179-187.
- Ek Österberg, E., & Qvist, M. (2022). Meta-governance as partial organization. *Administrative Theory & Praxis*, 1-19.
- Fotel, T., & Hanssen, G.S. (2009). Meta-governance of regional governance networks in Nordic countries. *Local Government Studies*, 35(5), 557-576.
- Gholampour-Ahangar, E., Adiyani, S. Y. & Khajeh Naini, A. (2015), A review of the concept of network governance, *Office of Basic Governmental Studies (Islamic Parliament Research Center)*, report serial number 14930 (In Persian).

- Gjaltema, J., Biesbroek, R., & Termeer, K. (2020). From government to governance... to meta-governance: a systematic literature review. *Public Management Review*, 22(12), 1760-1780.
- Glaser, B.G. (2007). Constructivist grounded theory? *Historical Social Research/Historische Sozialforschung. Supplement*, 93-105.
- Hooge, E. H., Waslander, S., & Theisens, H. C. (2022). The many shapes and sizes of meta-governance. An empirical study of strategies applied by a well-advanced meta-governor: the case of Dutch central government in education. *Public Management Review*, 24(10), 1591-1609.
- Hovik, S., & Edvardsen, M. (2003, May). Private-public partnership in local nature conservation in Norway. In *Conference on Democratic Network Governance, Helsingør* (pp. 22-23).
- Hovik, S., & Vabo, S.I. (2005). Norwegian Local Councils as Democratic Meta-governors? A Study of Networks Established to Manage Cross-border Natural Resources. *Scandinavian Political Studies*, 28(3), 257-275.
- Izadbakhsh, H. (2018), A reflection on the relationship between the health system and institutional analysis from the perspective of Strom's institutional analysis course, *Hekmatane*, 2(14), 4-12 (In Persian).
- Jagiello, K., (2019), Seeking to Do What's Best for Baby: A Grounded Theory, *The Grounded Theory Review*, 18(1), 1, 65-82.
- Jessop, B. (2002). The future of the capitalist state. *Cambridge: Polity Press*.
- Jessop, B. (2003). Governance and meta-governance: on reflexivity, requisite variety and requisite irony. *Governance as social and political communication*, 101.
- Jessop, B. (2011) 'Metagovernance', in M. Bevir (ed.), *The Sage Handbook of Governance*. London: Sage, 106-123.
- Kersbergen, K.V. & F.V. Waarden. (2004). "'Governance' as a Bridge between Disciplines: Cross-disciplinary Inspiration Regarding Shifts in Governance and Problems of Governability, Accountability and Legitimacy', *European Journal of Political Research*, 43(2), 143 – 171.
- Khajeh Naeini, A. (2014). An introduction to the concept of network governance; Desires and Challenges, *Journal of Political and International Approaches*, 6(1), 129-155 (In Persian).
- Klijin, E.H. (2008). Governance and governance networks in Europe: An assessment of ten years of research on the theme. *Public management review*, 10(4), 505-525.
- Kooiman, J. (2003). *Governing as governance*. Sage.
- Koppenjan, J., & Klijin, E. H. (2004). *Managing uncertainties in networks: Public private controversies*. Routledge.

- Koppenjan, J., Kars, M., & van der Voort, H. (2011). Politicians as Metagovernors—Can Metagovernance Reconcile Representative Democracy and Network Reality? *ECPR Press: Colchester, UK*, 129-148.
- Meuleman, L. (2010). The cultural dimension of metagovernance: Why governance doctrines may fail. *Public Organization Review*, 10(1), 49-70
- Müller, R., Alix-Séguin, C., Alonderienè, R., Bourgault, M., Chmieliauskas, A., Drouin, N., & Zhu, F. (2022). A (meta) governance framework for multi-level governance of inter-organizational project networks. *Production Planning & Control*, 1-20.
- Murphy-Gregory, H., & Gale, F. (2019). Governing the governors: the global metagovernance of fair trade and sustainable forestry production. *Politics & Policy*, 47(3), 569-597.
- Osborne, S. P. (2010). *The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*, Routledge taylor & Francis group.
- Ottens, M., & Edelenbos, J. (2018). Political leadership as meta-governance in sustainability transitions: A case study analysis of meta-governance in the case of the Dutch national agreement on climate. *Sustainability*, 11(1), 110.
- Scharpf, F.W. (1999). *Governing in Europe: Effective and Democratic?* Oxford: Oxford University Press.
- Skelcher, C. (2007). Does democracy matter? A transatlantic research design on democratic performance and special purpose governments. *Journal of public administration research and theory*, 17(1), 61-76.
- Sørensen, C. H., Hansson, L., & Rye, T. (2023). The role of meta-governance in public transport systems: A comparison of major urban regions in Denmark and England. *Transport Policy*, 130, 37-45.
- Sørensen, E. (2006). Metagovernance: The changing role of politicians in processes of democratic governance. *The American review of public administration*, 36(1), 98-114.
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2009). Making governance networks effective and democratic through metagovernance. *Public administration*, 87(2), 234-258.
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2016). Metagoverning collaborative innovation in governance networks. *The American Review of Public Administration*, 47(7), 826-839.
- Stark, A. (2015). More micro than meta? Competing concepts of metagovernance in the European Union. *Public Policy and Administration*, 30(1), 73-91.
- Thuesen, A.A. (2013). Experiencing multi-level meta-governance. *Local Government Studies*, 39(4), 600-623.

- Treharne, G. J., & D.W. Riggs. (2014). Ensuring quality in qualitative research. In *Qualitative research in clinical and health psychology*, ed. P. Rohleder and A. Lyons, 57–73. London: Red Globe Press.
- Wenene, M. T., Steen, T., & Rutgers, M. R. (2016). Civil servants' perspectives on the role of citizens in public service delivery in Uganda. *International Review of Administrative Sciences*, 82(1), 169-189.
- Whitehead, M. (2003). 'In the shadow of hierarchy': meta-governance, policy reform and urban regeneration in the West Midlands. *Area*, 35(1), 6-14.

