



Analyzing the Challenges Facing the Implementation of Industrial Licensing Policies Case Study: Petrochemical Industry

Reza Bastami 

Student of Public Administration, Tarbiat Modares University, Tehran, Iran

Mehdi Mortazavi* 

Associate Professor, Department of Public Administration, Tarbiat Modares University, Tehran, Iran

Rashid Ghanei 

Assistant Professor, Department of Public Administration, Tarbiat Modares University, Tehran, Iran

Abstract

The aim of the research is to identify and analyze the challenges of policy implementation in the licensing process in the petrochemical industry using a mixed method. In the qualitative phase, data were collected through semi-structured interviews with 6 experts consisting of managers and specialists with at least 5 years of direct experience in obtaining licenses in the petrochemical industry, who were selected

* Corresponding Author: m-mortazavi@modares.ac.ir

How to Cite: bastami, R. , mortazavi, M. and ghanei, R. (2026). Analyzing the challenges facing the implementation of industrial licensing policies. Case study: Petrochemical industry. *Studies in Public Service Administration*, 4(11), 51 - 84. doi: 10.22054/spsa.2026.91733.1132

using a snowball sampling method, and thematic analysis led to the identification of 4 organizing themes and 15 basic themes. In the quantitative phase, the themes were agreed upon after two rounds of expert surveys and quantitative analysis using the Fuzzy Delphi method. The most important challenge identified was “insular performance and conflict of interest among relevant institutions”. The findings reveal structural and process challenges affecting the efficiency of licensing policies in the implementation phase and provide solutions based on the findings to improve licensing and development in the petrochemical industry.

Keywords: public policymaking, industrial licensing, petrochemical industry, national licensing portal, fuzzy delphi method

1. Introduction

Despite its strategic position in the national economy, Iran’s petrochemical industry faces structural challenges in the implementation phase of the industrial licensing process that threaten the sustainable development of this industry. Objective evidence of the failure of licensing policies in the implementation phase is clearly visible in past studies. For example, the experience of the provincial investment headquarters, which was dissolved due to ineffectiveness and lack of cooperation from the executive agencies, and the failure of the physical unit window for starting a business, which focused only on improving external indicators, are clear examples of these failures (Mousavi et al., 1401).

The long time for issuing permits, incoherence between responsible institutions, and lack of transparency in administrative processes have led to delays in launching projects and reduced investment attraction (Rahimdoost, 2014; Markaz-e-Malmiri et al., 2019).

Despite the adoption of laws such as facilitating the issuance of business licenses in 2012, studies show that these reforms have not been able to radically reduce the problems (Arani, 2014).

2. Literature Review

2.1 Industrial Policy

Industrial policy refers to the set of government actions that are taken with the aim of achieving industrial outcomes that differ from those that would result from the free functioning of the market. (Argas, 1987).

2.2 Policy Implementation

Policy formulation is not an end in itself until its implementation proves successful. Implementation is made possible through policy design that improves its prospects and prevents unprecedented administrative barriers (Obasa & Olurin, 2025).

2.3 Impact of policy growth on implementation

While policies accumulate in modern democracies, the impact of policy growth on policy implementation has so far been neglected. This phenomenon of policy growth has been described from various analytical angles, including concepts of policy accumulation, legal growth, or policy layering. (Knill et al., 2024).

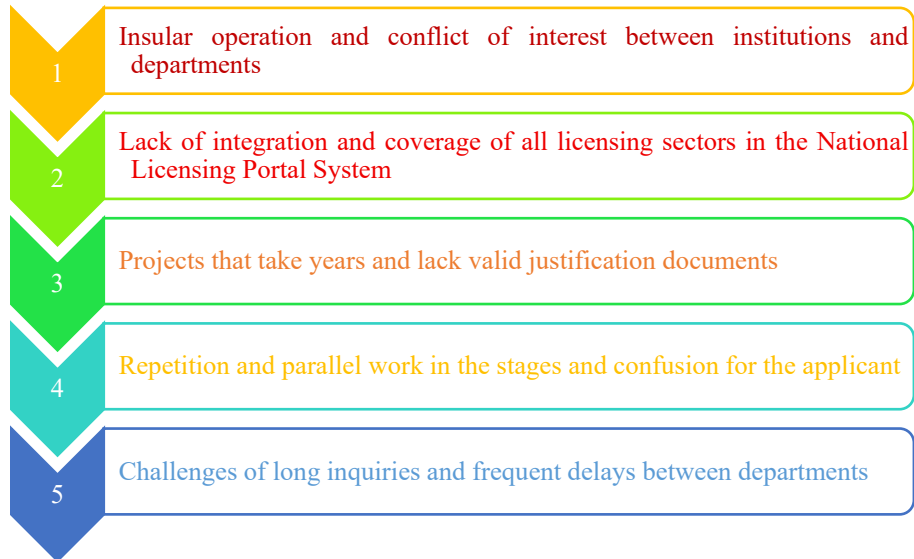
3. Methodology

This research followed the research onion model of Saunders et al. (2023). The philosophy of this research is pragmatism, which, as the philosophical foundation of mixed methods, emphasizes responsiveness to research questions with methodological flexibility rather than negating plurality.

The time horizon of the research extended from February 2024 to October 2025, encompassing the design of interview questions and data analysis. Data were collected through semi-structured interviews ending with a final open question. A mixed-methods strategy was adopted due to the need to deeply identify and understand implementation challenges from the perspective of experienced experts in the qualitative phase through thematic analysis, and then to systematically prioritize the most important challenges and determine the degree of expert consensus using a quantitative phase with the fuzzy Delphi method. Thus, the qualitative phase contributes to discovering and classifying the problem, and the quantitative phase aids in validating and prioritizing the findings.

4. Results

Chart 1: Final ranking of problems



4.1 Discussion

The findings of this study indicate that the most significant barrier to policy implementation is isolated institutional functioning and inter-organizational conflicts of interest. This finding aligns with the network governance approach, which emphasizes the necessity of horizontal coordination among organizations.

4.2 Conclusions and suggestions

This study identified and prioritized the critical challenges hampering the implementation of industrial licensing policies in Iran's petrochemical industry. The mixed-methods design revealed that isolated institutional performance and conflicts of interest, incomplete portal integration, persisting unjustified legacy projects, inter-agency delays, and procedural duplication are the foremost obstacles. These findings underscore that despite regulatory reforms, deep-rooted governance fragmentation and lack of horizontal coordination prevent policy success. Practical recommendations include:

1. clarifying the roles, responsibilities, technical, environmental, and passive defense requirements, and setting binding legal deadlines for each institution in the licensing process.
 2. reviewing and eliminating parallel and conflicting regulations to abolish unnecessary permits.
 3. establishing a legal mechanism for implicit approval if institutions fail to respond within designated timelines.
 4. fully integrating all information systems of related bodies with the National License Portal and eliminating paper-based inquiries.
- implementing continuous, rigorous supervision and creating a central information bank of nationally needed petrochemical products that are supplied through imports, and targeting licensing toward these needs to promote downstream development, prevent raw material exports, and save foreign currency. Implementing these recommendations can

foster a transparent, coordinated, and investment-friendly environment in the petrochemical industry.

واکاوی چالش‌های فراروی اجرای خط‌مشی‌های صدور مجوزهای صنعتی مورد مطالعه: صنعت پتروشیمی

دانشجوی رشته مدیریت دولتی، دانشگاه تربیت مدرس، تهران، ایران

رضا بسطامی 

دانشیار گروه مدیریت دولتی، دانشگاه تربیت مدرس، تهران، ایران

مهدی مرتضوی* 

استادیار گروه مدیریت دولتی، دانشگاه تربیت مدرس، تهران، ایران

رشید قانعی 

چکیده

هدف پژوهش شناسایی و تحلیل چالش‌های اجرایی خط‌مشی در فرآیند صدور مجوز در صنعت پتروشیمی با استفاده از روش ترکیبی است. در مرحله کیفی، داده‌ها از طریق مصاحبه نیمه‌ساختاریافته با ۶ خبره متشکل از مدیران و متخصصان با حداقل ۵ سال تجربه مستقیم در زمینه دریافت مجوزهای صنعت پتروشیمی که به روش نمونه‌گیری گلوله برفی انتخاب شده بودند، با روش تحلیل مضمون منجر به شناسایی ۴ مضمون سازمان‌دهنده و ۱۵ مضمون پایه شد. در مرحله کمی، مضامین پس از دو دور نظرسنجی از خبرگان و تحلیل کمی به روش دلفی فازی، اجماع حاصل شد. مهم‌ترین چالش شناسایی شده، «عملکرد جزیره‌ای و تعارض منافع میان نهادهای ذی‌ربط» بود. یافته‌ها چالش‌های ساختاری و فرآیندی مؤثر بر کارایی خط‌مشی‌های صدور مجوز در مرحله اجرا را آشکار می‌سازد و با ارائه راه‌کارهای مبتنی بر یافته‌ها موجب بهبود مجوزدهی و توسعه در صنعت پتروشیمی می‌شود.

کلیدواژه‌ها: خط‌مشی‌گذاری عمومی، صدور مجوزهای صنعتی، صنعت پتروشیمی، درگاه ملی مجوزها، روش دلفی فازی.

– این مقاله برگرفته از پایان‌نامه ارشد رشته مدیریت دولتی دانشگاه تربیت مدرس است.

*نویسنده مسئول: m-mortazavi@modares.ac.ir

مقدمه

صنعت پتروشیمی ایران، باوجود جایگاه استراتژیک در اقتصاد ملی، با چالش‌های ساختاری در مرحله اجرای فرآیند صدور مجوزهای صنعتی مواجه است که توسعه پایدار این صنعت را تهدید می‌کند. شواهد عینی شکست خط‌مشی‌های مجوزها در مرحله اجرایی در مطالعات گذشته به وضوح قابل مشاهده است. به عنوان مثال تجربه ستادهای سرمایه‌گذاری استان‌ها که به دلیل عدم اثربخشی و عدم همکاری دستگاه‌های اجرایی منحل گردید، و نیز ناکامی پنجره واحد فیزیکی شروع کسب‌وکار که تنها بر بهبود شاخص‌های ظاهری متمرکز بود، نمونه‌های بارزی از این شکست‌ها هستند (موسوی و همکاران، ۱۴۰۱).

این صنعت راهبردی با بی‌ثباتی خط‌مشی‌گذاری‌ها و بی‌ثباتی متغیرهای کلان اقتصادی در داخل روبه‌روست که خود نشان‌دهنده ناتوانی در اجرای مؤثر خط‌مشی‌های کلان و ایجاد محیطی باثبات برای سرمایه‌گذاری و توسعه است. از سوی دیگر، وجود چالش‌های بیرونی مانند تحریم اقتصادی و رقابت شدید بین‌المللی حاکی از ضعف در اجرای دیپلماسی تجاری مؤثر و حکمرانی تنظیم‌گرانه است (یاراحمدی و صادقی‌شاهدانی، ۱۴۰۳).

خط‌مشی فعلی صدور مجوز در صنعت پتروشیمی بر پایه ترکیبی از قوانین پراکنده (ازجمله قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴، قانون بهبود محیط کسب‌وکار و آیین‌نامه‌های داخلی وزارت نفت) و نهادهای متعدد (وزارت صمت، سازمان محیط زیست، پدافند غیرعامل، شرکت ملی صنایع پتروشیمی) طراحی شده است. بااین حال، این ساختار از چند نارسایی بنیادین رنج می‌برد: نخست تعدد مراجع و موازی‌کاری موجب طولانی شدن فرایند و تحمیل هزینه مبادلاتی بالا به متقاضیان می‌شود. دوم قوانین قدیمی و دستورالعمل‌های پراکنده، شفافیت را کاهش و زمینه را برای تفسیرهای سلیقه‌ای فراهم می‌کنند و سوم نبود یک نهاد متولی واحد که مسئولیت نهایی هماهنگی و پاسخگویی را بر عهده داشته باشد، به عملکرد جزیره‌ای و بروز تعارض منافع میان سازمان‌ها دامن زده است.

طولانی‌بودن زمان صدور مجوزها، ناهماهنگی بین نهادهای مسئول، و فقدان شفافیت در فرآیندهای اداری، منجر به تأخیر در راه‌اندازی پروژه‌ها و کاهش جذب سرمایه‌گذاری شده (رحیم‌دوست، ۱۴۰۲؛ مرکز‌المیری و همکاران، ۱۳۹۸). علیرغم تصویب قوانینی مانند تسهیل صدور مجوز کسب‌وکار در سال ۱۴۰۱، مطالعات نشان می‌دهند این اصلاحات نتوانسته‌اند به‌صورت ریشه‌ای مشکلات را کاهش دهند (آرانی، ۱۴۰۳).

یکی از عمده‌ترین مشکلات، وجود قوانین متعارض و ناهمگون در حوزه صدور مجوزهاست که سردرگمی متقاضیان و افزایش پرونده‌های قضایی را به دنبال داشته است (مرکز‌المیری و همکاران، ۱۳۹۸). بررسی‌ها حاکی از آن است که بروکراسی پیچیده و عدم وجود مکانیزم‌های یک‌پارچه، موجب توزیع ناعادلانه مجوزها و ایجاد انحصار در بخش‌هایی از صنعت پتروشیمی شده است (رحیم‌دوست، ۱۴۰۲؛ سیاح، ۱۴۰۰). حتی طرح‌های الکترونیک‌سازی نیز نتوانسته‌اند به دلیل نبود زیرساخت‌های فنی مناسب، شفافیت لازم را ایجاد کنند (گل‌وردی و همکاران، ۱۴۰۱).

تلاش‌های صورت‌گرفته، مانند تشکیل کارگروه‌های ویژه یا اصلاح آیین‌نامه‌ها، عمدتاً مقطعی و فاقد رویکرد سیستمی بوده‌اند. برای مثال، اجرای پایگاه اطلاع‌رسانی مجوزها باهدف شفاف‌سازی، به دلیل عدم به‌روزرسانی مستندات و نادیده گرفتن نظارت میدانی، با شکست مواجه شده است (احمدیان و هنرور، ۱۴۰۰؛ فاطمی و احمدیان، ۱۴۰۰). پژوهش‌ها همچنین نشان می‌دهند تمرکز بر کاهش تعداد مجوزها، بدون توجه به کیفیت نظارت، ریسک‌های زیست‌محیطی و ایمنی را در پروژه‌ها افزایش داده است (بیگی و محمدیان، ۱۴۰۲).

با وجود این اقدامات، چالش‌هایی مانند نبود پایگاه داده یک‌پارچه، مقاومت نهادهای ذی‌نفع در اشتراک اطلاعات، و فقدان ضمانت اجرایی برای قوانین، همچنان پابرجاست (نجفی رستاقی و ذوالفقارزاده، ۱۴۰۳). تحلیل گزارش‌های نظارتی حاکی از آن است که ۴۰ درصد از مجوزهای صادرشده در صنعت پتروشیمی، بدون رعایت استانداردهای فنی و با اتکا به روابط غیررسمی اعطا می‌شوند (احمدیان و سپهریان، ۱۴۰۰). این امر نه تنها اهداف کلان اقتصادی را مختل کرده، بلکه اعتماد عمومی به سازوکارهای حکمرانی را نیز کاهش داده است (نرگسیان و یوسفی راد، ۱۴۰۲).

پرسش‌های پژوهش

۱. مهم‌ترین چالش‌های اجرایی فرآیند صدور مجوزهای پتروشیمی از طریق درگاه ملی مجوزها کدام است؟
۲. این چالش‌ها چگونه بر کارآمدی نظام خط‌مشی‌گذاری و حکمرانی این حوزه تأثیر می‌گذارند؟

مبانی نظری و پیشینه پژوهش

خط‌مشی صنعتی

خط‌مشی صنعتی به مجموعه اقدامات دولتی اطلاق می‌شود که با هدف دستیابی به نتایج صنعتی متفاوت از نتایج حاصل از عملکرد آزاد بازار اتخاذ می‌شوند. این اقدامات می‌توانند به دو شکل باشند: خط‌مشی‌های افقی که تمامی بنگاه‌ها را تحت تأثیر قرار می‌دهند و خط‌مشی‌های بخشی یا هدفمند که مختص صنایع، بخش‌ها یا شرکت‌های خاصی هستند. خط‌مشی صنعتی به‌طور جدایی‌ناپذیری با خط‌مشی فناوری پیوند خورده است. بر خلاف خط‌مشی‌هایی مانند پولی یا رقابت، خط‌مشی صنعتی فاقد مجموعه‌ای مشخص از اهداف، ابزارها و نهادهای تعریف‌کننده است و این امر مانع از توسعه آن به‌عنوان یک حوزه متمایز تحلیل اقتصادی شده است. در نتیجه این تنوع دیدگاه‌ها، هیچ تعریف جهانی مورد پذیرشی از خط‌مشی صنعتی وجود ندارد و دامنه تعاریف موجود در ادبیات اقتصادی بسیار وسیع است (Ergas, 1987).

اثر بخشی ابزارهای خط‌مشی صنعتی نه تنها در طول زمان تغییر میکند بلکه به زمینه‌های خاص کشورها و بخش‌ها نیز بستگی دارد. پیامدهای حاد فزاینده بحران آب و هوا بهبودی از بیماری همه‌گیر کووید ۱۹ و بحران انرژی ناشی از حمله روسیه به اوکراین خط‌مشی صنعتی را دوباره در کانون توجه مباحث سیاسی و عمومی قرار داده است. رسیدگی موفقیت‌آمیز به چالش‌های اجتماعی اقتصادی و زیست‌محیطی نیازمند چشم‌انداز جدیدی از خط‌مشی صنعتی است که از سه اصل حمایت‌کند: شمول‌پایداری و تاب

آوری، تغییر در الگوی تولید صنعتی باید به مسائلی غیر از فناوری مانند فقر نابرابری شمول ایمنی سلامت و تخریب محیط زیست بپردازد (Kastelli et al., 2023).

موفقیت خط‌مشی صنعتی برای توسعه پایدار مستلزم تغییر دیدگاه از سود به عنوان دستاوردهای فردی حاصل از بازیگران اقتصادی به دیدگاهی از دستاوردهای اجتماعی و زیست محیطی است. این دستاوردها را میتوان با بی طرفی تأثیر زیست محیطی فعالیت های اقتصادی از جمله به ویژه انتشار گازهای گلخانه ای و اثرات مثبت آن بر جامعه محلی تعریف کرد.

تحول تاریخی

تجربه اروپا دو مرحله اصلی را نشان می‌دهد. مرحله اول (از دهه ۱۹۵۰ تا ۱۹۸۰) با خط‌مشی‌های بخشی و هدفمند مشخص می‌شد که عموماً ناموفق بودند. دلیل این شکست، بیش‌برآورد خطرات و هزینه‌های شکست بازار و کم‌برآورد کردن خطرات ناشی از شکست دولت بود. از دهه ۱۹۸۰ به بعد، تغییر جهت به سمت خط‌مشی‌های افقی و غیرانتخابی آغاز شد. در این دوره، بر ایجاد محیطی بهبودیافته برای تمامی بنگاه‌ها و تأکید بر رقابت از طریق برنامه بازار واحد اروپا در دستور کار قرار گرفت. نتیجه این تغییر، بهبود عملکرد اقتصادی اروپا بود (Owen, 2012).

اجرای خط‌مشی

تدوین خط‌مشی تا زمانی که اجرای آن موفقیت‌آمیز نباشد، به خودی خود هدف نیست. اجرا از طریق طراحی خط‌مشی برای بهبود چشم‌انداز آن و جلوگیری از موانع اداری بی‌سابقه امکان‌پذیر می‌شود. توسعه غیرمنتظره در اجرای خط‌مشی‌ها به دلیل زمینه‌هایی که در آن‌ها تدوین می‌شوند، رخ می‌دهد. چنین زمینه‌هایی شامل فرهنگ، تاریخ، خط‌مشی، نیروهای اقتصادی، اجتماعی و خارجی هستند که معمولاً بر توسعه خط‌مشی‌ها و اجرای آن‌ها تأثیر می‌گذارند. خطاهای خط‌مشی هم در کشورهای توسعه‌یافته و هم در کشورهای در حال توسعه بی‌وقفه ادامه دارد. حتی ماهیت برجسته شکست‌ها در کشورهای در حال توسعه به نظر می‌رسد اقتصادهای نوظهور برای متقاعد کردن خط‌مشی‌گذاران در

مورد اهمیت اجرا کافی نیستند. مشکلات مرتبط با اجرای خط‌مشی در کشورهای در حال توسعه زمانی رخ می‌دهد که نتیجه مطلوب برای هدف یا ذینفعان حاصل نشود. چنین مشکلاتی به دلیل فقدان برخی عوامل حیاتی مانند ارتباطات، منابع، گرایش‌ها یا نگرش‌ها و ساختار بوروکراتیک ایجاد می‌شوند. طراحی ضعیف در طول تدوین، هماهنگی ضعیف بین خط‌مشی‌های مکمل، تخصیص غیرمنطقی منابع، تداخل نقش‌های رئیس سیاسی و کارمندان دولت، رانت خواری و فساد، تعهد ضعیف رهبران است (Olufemi Obasa & Olurotimi Oluri 2025).

تأثیر رشد خط‌مشی بر اجرای خط‌مشی

در حالی که خط‌مشی‌ها در دموکراسی‌های مدرن انباشته می‌شوند، تاکنون به تأثیر رشد خط‌مشی بر اجرای خط‌مشی پرداخته نشده است. این پدیده رشد خط‌مشی‌ها از زوایای تحلیلی مختلفی، از جمله مفاهیم «انباشت خط‌مشی‌ها»، «رشد قوانین» یا «لایه‌بندی خط‌مشی‌ها» توصیف شده است. دولت‌ها به طور مؤثر قوانین و خط‌مشی‌های بیشتری را در طول زمان نسبت به آنچه لغو می‌کنند، اتخاذ می‌کنند. برای رفع این نقص، مفهوم اولویت‌بندی سیاست سازمانی را که بده‌بستان‌ها و تعاملات بین سیاست‌های مختلف آماده اجرا را در نظر می‌گیرد. برای بررسی تنوع سازمانی در اولویت‌بندی سیاست، یک چارچوب نظری جدید که شیوع اولویت‌بندی سیاست را بر اساس دو عامل توضیح می‌دهد: آسیب‌پذیری بار اضافی سازمانی و جبران بار اضافی سازمانی. مشارکت بازیگران خصوصی در فرآیند اجرا، چالش‌های ظرفیتی بیشتری نسبت به آنچه حل می‌کند، ایجاد می‌کند (Steinebach et al., 2025).

ابزارهای خط‌مشی‌گذاری صنعتی

خط‌مشی‌های صنعتی پیچیده هستند و اغلب از ترکیبی از ابزارها استفاده می‌کنند.

Geroski (1990) ابزارها را در چهار دسته اصلی طبقه‌بندی کرد:

❖ خط‌مشی خرید دولتی که با ایجاد تقاضای مشخص برای محصولات جدید به تحریک نوآوری می‌پردازد.

- ❖ مقررات دولت که از طریق تعیین استانداردهای سخت‌گیرانه تقاضا برای نوآوری را ایجاد می‌کند.
- ❖ یارانه‌ها و مشوق‌های مالی مستقیم که عمدتاً بر عرضه متمرکزند اما اغلب پرهزینه و ناکارآمد هستند.
- ❖ سرمایه‌گذاری در زیرساخت که توانایی اقتصاد برای تولید نوآوری را افزایش می‌دهد.

خوشه‌های صنعتی

مفهوم خوشه‌های اقتصادی نقشه اقتصادی امروز جهان توسط خوشه‌ها حکمرانی می‌شود. خوشه‌ها، تراکم جغرافیایی شرکت‌ها، تامین‌کنندگان متخصص، ارائه‌دهندگان خدمات، مؤسسات مرتبط مانند دانشگاه‌ها و انجمن‌های تجاری و نهادهای دولتی در یک حوزه خاص هستند که با هم در ارتباط هستند. نمونه معروف شرکت هالیوود برای سرگرمی است. این خوشه‌ها موتور اصلی بهره‌وری و نوآوری محسوب می‌شوند. خوشه‌ها به سه روش اصلی رقابت‌پذیری را افزایش می‌دهند (Porter, 1998):

- افزایش بهره‌وری: شرکت‌های حاضر در خوشه، دسترسی بهتری به نیروی کار متخصص، تامین‌کنندگان، اطلاعات تخصصی و نهادهای پشتیبان دارند. همکاری‌های غیررسمی و نزدیک درون خوشه، کارایی را بالا برده و هزینه‌های معامله را کاهش می‌دهد.
- تقویت نوآوری: شرکت‌های درون خوشه به دلیل نزدیکی به مشتریان، تامین‌کنندگان و رقبا، بینش بهتری از فرصت‌های نوآوری دارند و می‌توانند با انعطاف و سرعت بیشتری برای توسعه محصولات و فرآیندهای جدید اقدام کنند.

ویژگی‌های منحصربه‌فردی شامل محدوده جغرافیایی، انواع محصولات، حوزه‌های فعالیت و نحوه همکاری بین شرکت‌ها می‌شود. دلایل این تفاوت‌ها به گذشته هر خوشه برمی‌گردد؛ عواملی مانند سابقه تاریخی، شرایط تقاضای بازار، صنایع پشتیبان و فضای رقابتی که خوشه در آن شکل گرفته است.. نکته مهم این است که شرایط اقتصادی اولیه‌ای که یک خوشه را ایجاد کرده‌اند، ممکن است همیشه پایدار نمانند. این شرایط تحت تأثیر تغییرات در رقابت داخلی و بین‌المللی، دائماً در حال دگرگونی هستند (Yamawaki, 2002).

رابطه خط‌مشی با توسعه خوشه‌های صنعتی

اگرچه موفقیت این خوشه‌ها در گذشته و مطالعات نظری، دولت‌ها را به تدوین خط‌مشی‌های گسترده برای تقویت همکاری بین شرکت‌ها و ارتقای زیرساخت‌های محلی ترغیب کرده است، اما شواهد محکمی مبنی بر اثربخشی این خط‌مشی‌ها وجود ندارد.

McDonald et al. (2006) با بررسی ۴۳ خوشه صنعتی در اروپا نشان دادند که هیچ رابطه آماری معناداری بین تعداد یا تمرکز این خط‌مشی‌های عمومی و سطح همکاری‌های درون‌خوشه‌ای یا رشد تعداد شرکت‌ها وجود ندارد. تنها عامل معنادار در رشد خوشه‌ها، سن آنها بود که نشان می‌دهد خوشه‌های جوان‌تر احتمال رشد بیشتری دارند. این یافته‌ها، باور رایج درباره تأثیر مستقیم و ساده خط‌مشی‌های دولتی بر موفقیت خوشه‌های صنعتی را به چالش می‌کشد و نشان می‌دهد که این رابطه بسیار پیچیده‌تر از آن چیزی است که در نظریه‌ها تصور می‌شود.

پیشینه پژوهش

مطالعات داخلی و خارجی متعددی به بررسی چالش‌های خاص حوزه خط‌مشی‌گذاری و صدور مجوز در صنعت پتروشیمی پرداخته‌اند.

مطالعات داخلی

شفیعی (۱۳۹۱) خاطرنشان می‌سازد که ایران در تحقق اهداف سند چشم‌انداز صنعت نفت با چالش‌های جدی مواجه شده است. مدیریت نادرست درآمدهای نفتی و نگاه کوتاه‌مدت دولت به نفت به عنوان منبع درآمدی برای پوشش هزینه‌ها، دستیابی به اهداف کلان را با مانع مواجه ساخته است.

شکوهی و همکاران (۱۳۹۹) مشکل اصلی صنعت پتروشیمی ایران را نبود نهاد تنظیم‌گر مستقل و یکپارچه، ضعف قوانین جذب سرمایه‌گذاری و پراکندگی در زنجیره ارزش می‌دانند که موجب کاهش بهره‌وری شده است. آن‌ها ایجاد نهاد تنظیم‌گر بخشی با استقلال مالی، قانونی و سیاسی را پیشنهاد می‌کنند.

محمدی (۱۳۹۵) به بررسی اثرات اختلال‌زای خط‌مشی سقف قیمت بر محصولات پتروشیمی در بورس کالای ایران پرداخت. این خط‌مشی با ایجاد شکاف بین قیمت بورس و بازار آزاد، موجب شکل‌گیری صف‌های سنگین تقاضا و افزایش معاملات سوداگرانه شد. حذف سقف قیمت منجر به کاهش چشمگیر تقاضای سوداگرانه و بازگشت کارایی به بازار گردید.

بیگی و محمدیان (۱۴۰۲) استدلال می‌کنند که در صنایع نیازمند تحقیق و توسعه مانند پتروشیمی، خط‌مشی‌های آزادسازی و صدور مجوزهای گسترده بدون اجرای خط‌مشی‌های صنعتی پیش‌نیاز، منجر به ایجاد تعداد زیادی شرکت مونتاژکار با تیراژ تولید پایین می‌شود که انگیزه سرمایه‌گذاری در نوآوری را کاهش می‌دهد.

مطالعات خارجی

Silari et al. (2021) با مطالعه کشورهای در حال توسعه دارای منابع نفت و گاز نشان دادند که حکمرانی ضعیف و انتخاب نامناسب روش اعطای مجوز به شرکت‌های بهره‌بردار، می‌تواند منجر به کاهش سرمایه‌گذاری و کاهش ارزش ملی شود. آن‌ها کاربرد روش‌های رقابتی و شفاف مانند مناقصه برای جبران ضعف اطلاعات دولت‌ها ضروری می‌دانند.

Chen et al. (2023) به مشکل ناکارآمدی سیستم سنتی و کاغذی صدور مجوز کار در پروژه‌های پتروشیمی اشاره می‌کنند. آن‌ها با ارائه یک سیستم مدیریت مجوز کار الکترونیک مبتنی بر فناوری تشخیص چهره، نشان دادند که این سیستم می‌تواند دقت و کارایی فرآیند را به میزان قابل توجهی افزایش دهد.

روش‌شناسی پژوهش بر اساس مدل پیاز پژوهش (Saunders et al. (2023):
فلسفه این پژوهش پراگماتیسم است، که به‌عنوان بنیان فلسفی روش‌های آمیخته به جای نفی تکرر بر پاسخگویی به پرسش‌های پژوهش با انعطاف‌پذیری روش‌شناختی تأکید می‌کند. از این رو فهم برساخت‌های ذهنی خبرگان در فاز کیفی و سنجش اجماع و اولویت در فاز کمی هر دو در خدمت هدف واحد حل مسئله به کار گرفته شده‌اند.

راهبرد پیمایش برای تحقیقات توصیفی، اکتشافی و تبیینی مناسب است، در این راهبرد، امکان جمع‌آوری داده‌های استاندارد شده از تعداد زیادی از پاسخ‌دهندگان را به صورت اقتصادی فراهم کرده و مقایسه را تسهیل می‌کند. بازه زمانی پژوهش از اسفند ماه ۱۴۰۳ تا مهرماه ۱۴۰۴ برای طراحی سوالات مصاحبه با خبرگان و تحلیل داده‌ها. و در آخر برای جمع‌آوری داده‌ها از روش مصاحبه نیمه‌ساختاریافته با یک سوال پایانی باز انجام شد. استراتژی به روش آمیخته به منظور نیاز به شناسایی و فهم عمیق چالش‌های اجرایی از نظر خبرگان باتجربه در فاز کیفی با تحلیل مضمون سپس برای آن که بتوان مهم‌ترین چالش‌ها را از میان یافته‌ها اولویت‌بندی و میزان اجماع خبرگان را به‌طور نظام‌مند تعیین کرد، از فاز کمی با روش دلفی فازی استفاده شد. بنابراین، فاز کیفی به کشف و طبقه‌بندی مسأله و فاز کمی به اعتباریابی و اولویت‌بندی یافته‌ها کمک می‌کند.

فاز کیفی

در این مرحله ابتدا خبرگانی که در زمینه صدور مجوزهای پتروشیمی حداقل ۵ سال تجربه داشتند به روش نمونه‌گیری گلوله‌برفی انتخاب شدند. این روش زمانی به کار می‌رود که دسترسی به افراد یا گروه‌های دارای ویژگی‌های خاص یا جمعیت‌های آسیب‌پذیر و دور از دسترس مورد مطالعه، به دلایل مختلف دشوار باشد. (Parker et al., 2019).

جدول ۱: مشخصات خبرگان

شماره	عنوان شغل	سابقه کار	سطح تحصیلات	رشته تحصیلی
۱	مشاور فنی مدیرعامل	۱۸ سال	کارشناسی ارشد و دانشجوی دکتری	مهندسی شیمی
۲	مدیر پارک کود کشاورزی	۱۲ سال	کارشناسی ارشد و دانشجوی دکتری	مهندسی معدن
۳	مدیریت برنامه‌ریزی	۲۵ سال	کارشناسی ارشد	مدیریت پروژه
۴	مدیر زیربنایی	۵ سال	کارشناسی ارشد	مهندسی سازه
۵	مدیر توسعه بازار	۱۵ سال	کارشناسی ارشد	مهندسی شیمی
۶	مشاور مدیرعامل	۱۶ سال	دکتری	خط‌مشی‌گذاری عمومی

تحلیل داده کیفی

در مدل مصاحبه نیمه ساختاریافته تعادل بین ساختار و انعطاف و آزادی بیان مصاحبه‌شوندگان برقرار است. به منظور روایی سوالهای مصاحبه مورد بازبینی توسط مشارکت‌کنندگان ارائه‌یافته‌ها و تفسیرها به شرکت‌کنندگان برای دریافت تأیید یا اصلاح آن‌ها قرار گرفت. این امر باعث می‌شود داده‌های غنی‌تر و عمیق‌تری جمع‌آوری شود (Creswell, 2009). بعد از جمع‌آوری اطلاعات مصاحبه‌های برای تحلیل کیفی داده‌ها از روش تحلیل تماتیک بر اساس مدل (Braun & Clarke, 2022)، تحلیل داده‌های حاصل از مصاحبه‌ها انجام شد.

یافته‌های تحلیل کیفی

مشکلات خط‌مشی‌ای، قانونی و حاکمیتی

- ❖ قوانین قدیمی و ناکارآمد و با شرایط روز و نیاز به نوآوری ناسازگار هستند.
- ❖ طولانی شدن زمان اجرای پروژه‌ها، پروژه‌های سنواتی و فاقد اسناد توجیهی معتبر اسناد توجیه اقتصادی اولیه را بی‌معنا کرده است.
- ❖ عدم شفافیت و نامشخص بودن الزامات نهادها و دستگاه‌ها مانند پدافند غیرعامل در ابتدا مشخص نیست و در مراحل پایانی باعث مشکل می‌شود.

کاستی‌های زیرساختی، فرآیندی و اجرایی

- ❖ عملکرد جزیره‌ای و تعارض و تضاد منافع بین نهادها و دستگاه‌ها مرتبط مانند شرکت ملی صنایع پتروشیمی، محیط زیست، به صورت مستقل عمل می‌کنند.
- ❖ تأثیر تحریم‌ها با محدود کردن انتقال فناوری و فرآیندهای جدیدی مجوزدهی. چالش استعلام‌های طولانی و تأخیرهای مکرر بین دستگاهی باعث تبطیل زمان و ابطال خودکار مجوزها با اتمام زمان تعیین شده توسط درگاه ملی مجوزها می‌شود.
- ❖ تکرار و موازی‌کاری در مراحل و سردرگمی متقاضی، دریافت مجوز یکسان از نهادهای مختلف (وزارت نفت، صمت، جهاد کشاورزی) وجود دارد.
- ❖ کمبود بودجه و منابع انسانی متخصص در مراجع صدور مجوزها.

❖ عدم یکپارچگی و پوشش همه بخش‌های صدور مجوز در سامانه درگاه ملی مجوزها از نظر پوشش نهادها، تبادل داده و یکپارچگی با سامانه‌های دیگر.

کمبودهای نظارتی

- ❖ کاهش نقش حاکمیتی و رگولاتوری شرکت ملی صنایع پتروشیمی به دلیل خصوصی‌سازی‌های غیرتخصصی.
- ❖ فقدان یا ضعف نظارتی سیستم و پاسخگویی متمرکز بر اجرای طرح‌ها پس از صدور مجوز برای شرکت‌های خصوصی ضعیف است.
- ❖ عدم شفافیت و وجود فضا برای روابط غیررسمی و فساد و نبود بازه‌های زمانی الزام‌آور برای پاسخگویی نهادها.

چالش‌های محیط زیستی، اجتماعی و فرهنگی

- ❖ چالش‌های پیچیده زیست‌محیطی به عنوان یک سد در انتهای فرآیند معرفی می‌شود که می‌تواند تمام مجوزهای قبلی را متوقف کند.
- ❖ فقدان پیوست اجتماعی و فرهنگی مانند مجوز مسئولیت اجتماعی شرکتی و پیوست اجتماعی به صورت رفع تکلیفی و غیرالزام‌آور اجرا می‌شود.
- ❖ مخالفت جوامع محلی ناشی از عدم آگاهی و عدم اطلاع‌رسانی شفاف درباره منافع طرح‌ها برای جوامع محلی، باعث ایجاد مخالفت می‌شود.

چارت ۱: شبکه مضامین استخراج شده



فازکمی: به روش دلفی فاز

مرحله ۱: جمع‌آوری و فازسازی نظرات خبرگان

جامعه خبرگان فاز دلفی همان ۶ خبره مشارکت‌کننده در فاز کیفی بودند که به دلیل تسلط کامل بر ابعاد مسأله و امکان مقایسه و اولویت‌بندی یافته‌ها، به صورت هدفمند انتخاب شدند. پرسشنامه برای این ۶ نفر ارسال و هر ۶ نفر در هر دو دور شرکت کردند. در این مرحله مضامین مصاحبه‌ها در قالب ۴ مضمون سازمان‌دهنده و ۱۵ مضمون پایه در یک پرسش‌نامه درون یک فرم گوگل شامل سوال‌هایی با پاسخ‌های لیکرت ۵ تایی شامل گزینه‌های جدول زیر (Habibi et al., 2015)، تهیه و لینک آن در اختیار خبرگان قرار گرفت. استفاده از مقیاس رتبه‌بندی با تعداد پاسخ‌های فرد بیش از پنج امتیاز به ویژه در مقیاس هفت امتیازی از نظر نظرسنجی پایایی و روایی دارد، اما اگر محقق بخواهد پاسخ را به یک سمت هدایت کند، در این صورت مقیاس با تعداد پاسخ‌های فرد شش امتیاز ممکن است مناسب باشد؛ امتیازهای انتخاب شده پاسخ بیش از پنج امتیاز پاسخ در مقیاس لیکرت پایایی را افزایش می‌دهد (Kusmaryono et al., 2022).

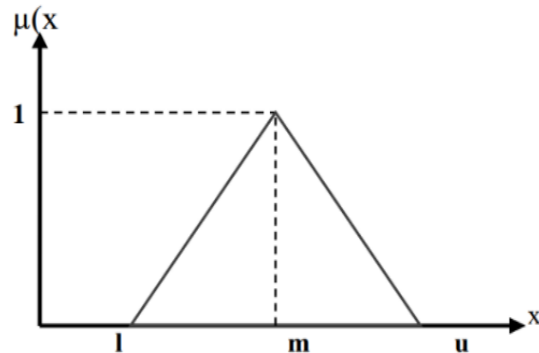
جدول ۲: اعداد فاز میثلی برای مقیاس پنج نقطه‌ای

عبارات زبانی	اعداد فاز میثلی
خیلی مهم	(۱، ۱، ۰.۷۵)
مهم	(۱، ۰.۷۵، ۰.۵)
نسبتاً مهم	(۰.۷۵، ۰.۵، ۰.۲۵)
بی‌اهمیت	(۰.۵، ۰.۲۵، ۰)
خیلی بی‌اهمیت	(۰.۲۵، ۰، ۰)

مرحله ۲: تجمیع فاز نظرات

در مرحله دوم عدد فاز میثلی معادل برای نظرات کارشناسان به صورت (u, m, l) پارامترها به ترتیب ۱ کوچکترین مقدار مورد انتظار ممکن، m محتمل‌ترین مقدار مورد انتظار و u بزرگ‌ترین مقدار مورد انتظار ممکن قرار داده شد.

شکل ۱: نمایش عدد فازی مثلثی.



مرحله ۳: غیرفازی‌سازی

پس از فازی‌سازی نظرات کارشناسان، مقادیر باید توسط یک عدد میانگین مثلثی یا دوزنقه‌ای اغلب باید با یک مقدار قطعی بیان شود که به بهترین شکل میانگین مربوطه را نشان می‌دهد. این عملیات فازی‌زدایی نامیده می‌شود. با این حال، خبرگانی که با یک موقعیت خاص سروکار دارند، باید هنگام انتخاب یک مقدار حداکثرکننده از قضاوت خود استفاده کنند (Bojadziev & Bojadziev, 2007). در اینجا سه گزینه برای غیرفازی‌سازی ارائه می‌دهیم که اساساً فرمول‌های میانگین آماری هستند:

$$x_{\max}^1 = \frac{l + m + u}{3} \quad (1)$$

$$x_{\max}^2 = \frac{l + 2m + u}{4} \quad (2)$$

$$x_{\max}^3 = \frac{l + 4m + u}{6} \quad (3)$$

$$z^* = \max(x_{\max}^1, x_{\max}^2, x_{\max}^3) \quad (4)$$

عدد غیرفازی

در ادامه میانگین اعداد فازی به روش میانگین حسابی و عدد غیرفازی شده به وسیله فرمول‌های فوق محاسبه و نتایج آن‌ها در جدول شماره ۳ ثبت گردید.

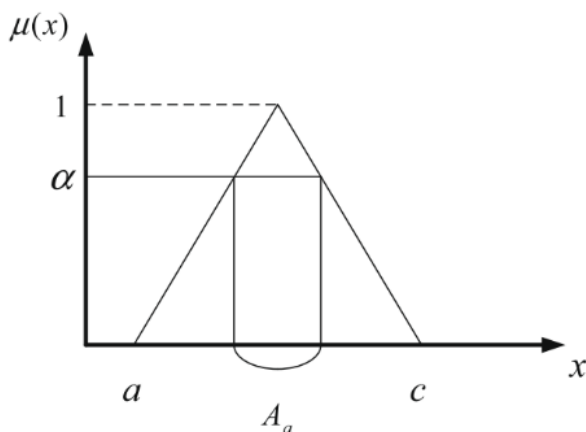
جدول ۳: میانگین نتایج دور اول

اهمیت	عدد غیرفازی	میانگین فازی			عنوان مشکل
		l	m	u	
ندارد	۰.۶۷	۰.۴۲	۰.۶۷	۰.۹۲	قدیمی و ناکارآمد بودن قوانین
دارد	۰.۷۰	۰.۴۶	۰.۷۱	۰.۹۲	پروژه‌های سنواتی و فاقد اسناد توجیهی معتبر
ندارد	۰.۶۲	۰.۳۸	۰.۶۳	۰.۸۳	عدم شفافیت و نامشخص بودن الزامات نهادها و دستگاه‌ها
ندارد	۰.۶۲	۰.۳۸	۰.۶۳	۰.۸۳	تأثیر غیرمستقیم تحریم‌ها (محدودیت در انتقال فناوری)
دارد	۰.۷۴	۰.۵۰	۰.۷۵	۰.۹۲	عدم یکپارچگی و پوشش همه بخش‌های صدور مجوز در سامانه درگاه ملی مجوزها
ندارد	۰.۴۹	۰.۲۵	۰.۵۰	۰.۷۱	کمبود بودجه و منابع انسانی متخصص
دارد	۰.۷۷	۰.۵۴	۰.۷۹	۰.۹۲	عملکرد جزیره‌ای و تعارض و تضاد منافع بین نهادها و دستگاه‌ها
دارد	۰.۷۰	۰.۴۶	۰.۷۱	۰.۹۲	چالش اعلام‌های طولانی و تأخیرهای مکرر بین دستگاهی
دارد	۰.۷۴	۰.۵۰	۰.۷۵	۰.۹۲	تکرار و موازی‌کاری در مراحل و سردرگمی متقاضی
ندارد	۰.۵۸	۰.۳۳	۰.۵۸	۰.۷۹	کاهش نقش حاکمیتی و رگولاتوری شرکت ملی صنایع پتروشیمی به دلیل خصوصی سازی
ندارد	۰.۶۶	۰.۴۲	۰.۶۷	۰.۸۸	فقدان یا ضعف نظارتی سیستم و پاسخگویی متمرکز
ندارد	۰.۵۸	۰.۳۳	۰.۳۳	۰.۳۳	عدم شفافیت و وجود فضا برای روابط غیررسمی و فساد
ندارد	۰.۶۲	۰.۳۸	۰.۶۳	۰.۸۳	چالش‌های پیچیده زیست محیطی
ندارد	۰.۶۳	۰.۳۸	۰.۶۳	۰.۸۸	فقدان پیوست اجتماعی و فرهنگی
ندارد	۰.۶۷	۰.۴۲	۰.۶۷	۰.۹۲	مخالفت جوامع محلی ناشی از عدم آگاهی

مرحله ۴: غربالگری

بعد از غیرفازی‌سازی مقادیر برای غربالگری نتایج با استفاده از شاخص آستانه a ، می‌توان عوامل مناسب را از بین عوامل متعدد غربالگری کرد. این آستانه معمولاً عدد ۰.۷ در نظر گرفته می‌شود (Habibi et al., 2015)، اما ممکن است با توجه به نظر محقق در مطالعات مختلف متفاوت باشد. نمودار شماتیک آستانه روش دلفی فازی در شکل ۲ نشان داده شده است (Hsu et al., 2010). اگر مقدار عدد غیرفازی نظرات کارشناسان برای هر مضمون بزرگتر از آستانه باشد، نتیجه مورد پذیرش است. ولی اگر کوچکتر از آستانه باشد، آن مضمون حذف می‌گردد. در پایان مرحله اول از میان ۱۵ مضمون پایه ۱۰ مضمون که مقدار عدد غیرفازی آنها کمتر از عدد آستانه بود با اهمیت کم شناسایی و حذف شدند و تنها ۵ مضمون پایه باقی ماند.

شکل ۲: آستانه روش دلفی فازی



دور دوم دلفی فازی

در مرحله دوم فرم جدید با طیف لیکرت ۵ تایی مثل مرحله اول ولی با ۵ مضمون پایه باقی مانده که در مرحله اول با اهمیت شناسایی شدند جهت رتبه بندی و اعلام نظر در اختیار خبرگان قرار گرفت و نتایج نظرسنجی این مرحله در جدول شماره ۴ درج گردید.

جدول ۴: نتایج دور دوم

عنوان	پروژه‌های سنواتی و فاقد اسناد توجیهی معتبر	عدم یکپارچگی و پوشش همه بخش‌های صدور مجوز در سامانه درگاه ملی مجوزها	عملکرد جزیره‌ای و تعارض و تضاد منافع بین نهادها و دستگاه‌ها	چالش‌های اعلام‌های طولانی و تأخیرهای مکرر بین‌دستگاهی	تکرار و موازی‌کاری در مراحل و سردرگمی متقاضی	شماره خبره
u	۱	۰.۷۵	۰.۷۵	۱	۰.۷۵	خبره ۱
m	۱	۰.۵	۰.۵	۱	۰.۵	
l	۰.۷۵	۰.۲۵	۰.۲۵	۰.۷۵	۰.۲۵	
u	۱	۱	۱	۱	۱	خبره ۲
m	۰.۷۵	۰.۷۵	۰.۷۵	۰.۷۵	۰.۷۵	
l	۰.۵	۰.۵	۰.۵	۰.۵	۰.۵	
u	۱	۱	۱	۰.۷۵	۰.۷۵	خبره ۳
m	۰.۷۵	۱	۱	۰.۵	۰.۵	
l	۰.۵	۰.۷۵	۰.۷۵	۰.۲۵	۰.۲۵	
u	۱	۱	۱	۱	۱	خبره ۴
m	۱	۰.۷۵	۰.۷۵	۰.۷۵	۰.۷۵	
l	۰.۷۵	۰.۵	۰.۵	۰.۵	۰.۵	
u	۰.۷۵	۰.۷۵	۰.۷۵	۱	۱	خبره ۵
m	۰.۵	۰.۲۵	۰.۲۵	۰.۵	۰.۷۵	
l	۰.۲۵	۰.۷۵	۰.۷۵	۰.۵	۰.۵	
u	۰.۷۵	۰.۷۵	۰.۷۵	۱	۰.۷۵	خبره ۶
m	۰.۵	۰.۷۵	۰.۷۵	۰.۵	۰.۷۵	
l	۰.۲۵	۰.۷۵	۰.۵	۰.۲۵	۰.۷۵	

بعد از جمع‌آوری نظرسنجی دور دوم محاسبات اعداد میانگین فازی و عدد غیرفازی مثل دور اول انجام شد و نتایج آن‌ها در جدول شماره ۵ ثبت گردید.

جدول ۵: میانگین نتایج دور دوم

عنوان مشکل	میانگین فازی			عدد		اختلاف
	u	m	l	غیر فازی دور اول	غیر فازی دور دوم	
پروژه‌های سنواتی و فاقد اسناد توجیهی معتبر	۰.۹۲	۰.۷۵	۰.۵۰	۰.۷۰	۰.۷۴	۰.۰۴
عدم یکپارچگی و پوشش همه بخش‌های صدور مجوز در سامانه درگاه ملی مجوزها	۰.۹۲	۰.۷۵	۰.۵۰	۰.۷۴	۰.۷۴	۰
عملکرد جزیره‌ای و تعارض و تضاد منافع بین نهادها و دستگاه‌ها	۰.۹۶	۰.۷۹	۰.۵۴	۰.۷۷	۰.۷۸	۰.۰۱
چالش‌های اطلاع‌رسانی و تأخیرهای مکرر بین دستگاهی	۰.۹۲	۰.۷۱	۰.۴۶	۰.۷۰	۰.۷۰	۰
تکرار و موازی‌کاری در مراحل و سردرگمی متقاضی	۰.۹۲	۰.۷۱	۰.۴۶	۰.۷۴	۰.۷۰	۰.۰۴-

اجماع

وقتی که اختلاف عدد غیرفازی دور دوم و اول کمتر از ۰.۲ باشد به معنی توقف دورهای بعد بوده و خبرگان به اجماع رسیده‌اند (Yusof et al., 2022). در ادامه میانگین اختلاف نتایج دور اول و دوم محاسبه شد. با توجه به عدد بدست آمده که از ۰.۲ کمتر بود ادامه مراحل متوقف و نتایج نهایی رتبه بندی مشکلات در چارت شماره ۲ ثبت گردید.

چارت ۲: رتبه بندی نهایی مشکلات

عملکرد جزیره‌ای و تعارض و تضاد منافع بین نهادها و دستگاه‌ها	1
عدم یکپارچگی و پوشش همه بخش‌های صدور مجوز در سامانه درگاه ملی مجوزها	2
پروژه‌های سنواتی و فاقد اسناد توجیهی معتبر	3
تکرار و موازی‌کاری در مراحل و سردرگمی متقاضی	4
چالش‌های اطلاع‌رسانی و تأخیرهای مکرر بین دستگاهی	5

بحث، نتیجه‌گیری و پیشنهادها

بحث:

یافته‌های این پژوهش نشان می‌دهد که مهم‌ترین مانع اجرای خط‌مشی، عملکرد جزیره‌ای و تعارض منافع نهادی است. این یافته با رویکرد حکمرانی شبکه‌ای همخوانی دارد که بر ضرورت هماهنگی افقی میان سازمان‌ها تأکید می‌کند. فقدان چنین هماهنگی، دقیقاً همان شکاف اجرا در مدل‌های بالابنه‌پایین است که در آن فرمان‌های مرکزی در میان مقاومت بوروکراتیک گم می‌شوند. همچنین، چالش عدم یکپارچگی سامانه‌ها و پروژه‌های بدون توجیه مصداق اجرای نمادین است، جایی که خط‌مشی در ظاهر اجرا می‌شود، اما کارکرد اصلی آن که تخصیص بهینه مجوزها است محقق نمی‌گردد. بنابراین، یافته‌ها روایت‌های نظری اجرا را در بستر صنعت پتروشیمی ایران تأیید کرده و لزوم گذار از اجرای جزیره‌ای به حکمرانی هماهنگ و مبتنی بر پاسخگویی را برجسته می‌سازند.

پاسخ به سوال‌های پژوهش

۱. مهم‌ترین چالش‌های اجرایی فرآیند صدور مجوزهای پتروشیمی از طریق درگاه ملی مجوزها کدام است؟
مهم‌ترین چالش عملکرد جزیره‌ای و تعارض منافع بین نهادها و دستگاه‌های مسئول است. این چالش که در رأس مشکلات شناسایی شده قرار دارد، نه تنها هماهنگی لازم بین اجزای مختلف نظام حکمرانی صنعت را مختل کرده، بلکه با ایجاد بوروکراسی پیچیده و چندپاره، مانعی بزرگ در جذب و هدایت سرمایه‌گذاری‌های مولد ایجاد نموده است. این یافته با نتایج مطالعات داخلی پیشین از جمله سرحدی و ابریشمی‌راد (۱۴۰۳)، در مورد هیأت مقررات‌زدایی و مرکز مالگیری (۱۴۰۱)، در مورد تعارض مسئولیت‌ها بین نهادهای مختلف، همسو بوده و بر ضرورت حل این تعارضات نهادی تأکید می‌ورزد.
- چالش دوم، عدم یکپارچگی و پوشش ناقص سامانه ملی مجوزها است. این مشکل به‌وضوح نشان می‌دهد که قوانین نوین نظیر قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار، در عمل با موانع اجرایی و مقاومت دستگاه‌ها برای به‌روزرسانی و یکپارچه‌سازی فرآیندها مواجه

شده‌اند. در نتیجه، متقاضی مجبور است برای دریافت برخی مجوزهای پایین‌دستی همچنان به روش‌های سنتی و پرزحمت متوسل شود. این یافته، یافته‌های نعیم‌وفا و اعتماد (۱۴۰۰)، در مورد ناکارآمدی سامانه‌های مجوز و شکوهی و همکاران (۱۳۹۹)، در مورد پراکندگی زنجیره ارزش در صنعت پتروشیمی را تأیید و تشدید می‌کند.

سومین چالش عمده، هدایت نامؤثر مجوزها به سمت پروژه‌های سنواتی و فاقد توجیه اقتصادی لازم و عدم اولویت‌دهی به طرح‌های دارای ارزش افزوده بالاتر است. این امر نه تنها باعث تخصیص ناکارآمد منابع ملی می‌شود، بلکه اقتصاد را به سمت خام‌فروشی سوق داده و از تولید محصولات با فناوری بالا و ضروری برای کشور بازمی‌دارد. این نتیجه‌گیری با مطالعه بیگی و محمدیان (۱۴۰۲)، که هشدار دادند صدور مجوزهای گسترده بدون خط‌مشی‌های صنعتی پیش‌نیاز، منجر به ایجاد شرکت‌های مونتاژ کار ضعیف می‌شود، کاملاً هم‌خوانی دارد.

دو چالش پایانی، یعنی تکرار و موازی‌کاری در مراحل صدور مجوز و تأخیرهای مکرر در استعلام‌های بین‌دستگاهی، نیز از تبعات مستقیم همان مشکل ساختاری اول هستند. این موارد باعث اتلاف وقت و هزینه سرمایه‌گذاران و در نهایت دلسردی آنان می‌شود. وجود تفکر محافظه‌کارانه در برخی دستگاه‌ها مبنی بر محرمانه دانستن اطلاعات، حل این مشکل را پیچیده‌تر کرده و لزوم طراحی یک ساختار منسجم و فرهنگ‌سازی برای اشتراک‌گذاری داده‌ها را پررنگ می‌سازد. این یافته‌ها مؤید کاستی‌هایی است که احمدیان (۱۴۰۱)، و عباسی و رضایی حقیقت (۱۳۹۰)، نیز به آنها اشاره کرده‌اند.

۲. این چالش‌ها چگونه بر کارآمدی نظام خط‌مشی‌گذاری و حکمرانی این حوزه تأثیر می‌گذارند؟ پاسخ این سوال در سومین چالش فوق داده شده است.

پیشنهادهای

❖ برای مشکل عملکرد جزیره‌ای و تعارض منافع بین نهادها:

فرآیند، نقش‌ها، مسئولیت‌ها، الزامات فنی، زیست‌محیطی و امنیتی پدافند غیرعامل و دیگر نهادها، همچنین مهلت‌های قانونی الزام‌آور هر نهاد برای متقاضی در فرآیند صدور مجوز شفاف و مشخص باشد.

❖ برای مشکل تأخیرهای مکرر در استعلام‌های بین‌دستگاهی و مشکل تکرار و موازی‌کاری در مراحل صدور مجوز:

۱. بازنگری در قوانین، آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های موازی و متعارض، با هدف حذف مجوزهای غیرضروری و ساده‌سازی فرآیندها توسط هیئت مقررات زدایی.

۲. شفاف‌سازی

۳. تعیین مهلت قانونی برای نهادهای ذی‌ربط برای پاسخگویی به استعلام‌ها و درج خودکار «موافقت تلویحی» در صورت عدم پاسخ آن نهاد در زمان مقرر.

❖ برای مشکل عدم یکپارچگی و پوشش ناقص سامانه درگاه ملی مجوزها: یکپارچه‌سازی و اتصال سامانه‌های اطلاعاتی نهادهای ذی‌ربط به درگاه ملی مجوزها و حذف استعلام‌های کاغذی.

❖ برای مشکل پروژه‌های سنواتی و فاقد توجیه اقتصادی معتبر:

نظارت مستمر و دقیق و ایجاد یک بانک اطلاعاتی مرکزی از محصولات پتروشیمی مورد نیاز کشور که از طریق واردات تامین می‌شوند و تامین این نیازها از طریق مجوزدهی هدفمند در جهت توسعه این صنعت و جلوگیری از خام‌فروشی و خروج ارز جهت واردات محصولاتی که می‌توان در کشور تولید کرد.

تعارض منافع

تعارض منافع وجود ندارد.

سپاسگزاری

از همسر و فرزند عزیزم که امیدبخش زندگی من هستند و همچنین اساتید محترم متشکرم.

ORCID

Reza Bastami



<https://orcid.org/0009-0002-9934-3603>

Mehdi Mortazavi



<https://orcid.org/0000-0001-6581-9672>

Rashid Ghanei



<https://orcid.org/0009-0007-7039-5238>

منابع

۱. آرانی، س. ع. س. (۱۴۰۳). تاثیر قانون تسهیل صدور مجوز کسب و کار مصوب ۱۴۰۱ بر ماهیت رسالت (وظایف) سردفتری و ویژگی های آن. نشریه پژوهش های حقوق اقتصادی و تجاری، ۲(۱)، ۷۳-۱۰۲.
۲. احمدیان، م. (۱۴۰۱). طراحی شاخص های نظارتی عملکرد نهادهای مسئول در اصلاح نظام مجوزدهی کسب و کار در ایران.
۳. احمدیان، م. و سپهریان، ع. (۱۴۰۰). گزارش نظارت بر اجرای احکام قانونی مجوزهای کسب و کار ۲. پایگاه اطلاع رسانی مجوزهای کسب و کار.
۴. احمدیان، م. و هنرور، ر. (۱۴۰۰). گزارش نظارتی ماده (۲۲) قانون برنامه ششم توسعه جمهوری اسلامی ایران: ارتقای رتبه ایران در گزارش انجام کسب و کار بانک جهانی.
۵. بیگی، میلاد، و محمدیان، محمدصادق. (۱۴۰۲). مخاطرات تسهیل صدور مجوز در کسب و کارهای مستلزم تحقیق و توسعه. گزارش های کارشناسی (مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی).
۶. رحیم‌دوست، ا. (۱۴۰۲). راهبردهای حمایت از تولید داخلی تجهیزات و قطعات کلیدی در صنعت نفت و گاز. ماهنامه علمی «امنیت اقتصادی»، ۱۰(۳)، ۴-۱۰.
۷. سرحدی، کاظم، و ابریشمی‌راد، محمدامین. (۱۴۰۳). آسیب‌شناسی ساختار و صلاحیت‌های هیات مقررات‌زدایی و بهبود محیط کسب و کار. حقوق اداری، ۳۸(۱۱)، ۱۵۶-۱۷۵.
۸. سیاح، س. (۱۴۰۰). گزارش نظارتی بر احکام قانونی مجوزهای کسب و کار ۴. درباره پدیده فروش مجوزهای کسب و کار.
۹. شفیعی، سعیده. (۱۳۹۱). چالش های پیش روی بخش نفت، گاز و پتروشیمی با توجه به اهداف سند چشم انداز. اقتصاد/نثری، ۱۵۱-۱۵۲(۱)، ۳۱-۳۵.
۱۰. شکوهی، م. ر.، محتشمی پور، ر.، و حسینی مهر، س. ح. (۱۳۹۹). بررسی چالش‌های صنعت پتروشیمی ایران در چارچوب سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی. مجلس و راهبرد، ۲۷(۱۰۲)، ۲۹۵-۳۳۰.
۱۱. عباسی، زهرا، و رضایی حقیقت، خدیجه. (۱۳۹۰). شناسایی رویه های صدور مجوز ملی واردات و مطابقت با موافقت نامه های سازمان تجارت جهانی. اقتصاد و تجارت نوین، ۲۷-۲۸(۷)، ۱۷۵-۲۰۰.

۱۲. فاطمی، س.، و احمدیان، م. (۱۴۰۰). گزارش نظارت بر اجرای احکام قانونی مجوزهای کسب و کار ۵. راستی آزمایی میدانی شرایط و مدارک مندرج در پایگاه اطلاع رسانی مجوزهای کسب و کار.
۱۳. گل وردی، م.، حسین پور چایجانی، س.، و رستگاری کلاچایی، ف. (۱۴۰۱). مطالعه‌ای دامنه‌ای بر مقالات علمی منتشرشده در حوزه اجرای خط‌مشی عمومی در ایران. *مطالعات مدیریت دولتی ایران*، ۴(۲)، ۱۰۳-۱۳۱.
۱۴. محمدی، احمد. (۱۳۹۵). تحلیل واکنش بازار محصولات پتروشیمی و فراورده های نفتی به سیاست سقف قیمت و حذف آن در بازار. *پژوهش های اقتصادی ایران*، ۶۶(۲۱)، ۱۵۱-۱۸۳.
۱۵. مرکزالمیری، ا. (۱۳۹۸). *موانع تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار در ایران* گزارش نظارتی عملکرد هیئت مقررات زدایی و تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار.
۱۶. مرکزالمیری، ا. (۱۴۰۱). الزامات اصلاح و ارتقای پایگاه اطلاعات قوانین و مقررات مرتبط با محیط کسب و کار (موضوع ماده (۲) قانون تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار). *ماهنامه گزارش های کارشناسی مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی*، ۳۰(۱۲).
۱۷. موسوی، سیدعلی اصغر، شیرجیان، منوچهر، و خوش منظر، جواد. (۱۴۰۱). بررسی مشکلات نظام صدور مجوزهای کسب و کار و راه های برون رفت از آن. *مجله اقتصادی*، ۲۳۹(۲۲)، ۱۶۸-۱۳۳.
۱۸. نجفی رستاقی، ح.، و ذوالفقارزاده، م. م. (۱۴۰۳). چالش ها و راهکارهای هوشمندسازی فرایند خط مشی گذاری عمومی؛ پیشنهادهایی برای نظام برنامه ریزی توسعه در ایران. *حکمرانی و توسعه*، ۳(۲)، ۳-۳۶.
۱۹. نرگسیان، ع.، و یوسفی راد، م. (۱۴۰۲). ایستایی خط مشی های عمومی: فهم رهاشدگی خط مشی های عمومی در بخش خصوصی ایران (حوزه صنایع). *حکمرانی و توسعه*، ۲(۴)، ۴۱-۷۴.
۲۰. نعیم وفا، سجاد، و اعتماد، سیده مریم. (۱۴۰۰). بررسی نظام حقوقی حاکم بر صدور مجوز برای کسب و کارهای اینترنتی در ایران. *حقوق فناوری های نوین*، ۳(۲)، ۲۴۶-۲۲۱.
۲۱. یاراحمدی، محمد، و صادقی شاهدانی، مهدی. (۱۴۰۳). واکاوی مؤلفه های سیاست صنعتی برپایه مطالعه روشمند سیاست های کلی جمهوری اسلامی ایران با تأکید بر صنعت پتروشیمی. *سیاست های راهبردی و کلان*، ۴۷(۱۲)، ۶۲۰-۶۵۴.

22. Bojadziev, G., & Bojadziev, M. (2007). *Fuzzy Logic for Business, Finance, and Management* (Vol. 23). WORLD SCIENTIFIC. <https://doi.org/10.1142/6451>
23. Braun, Virginia., & Clarke, Victoria. (2022). *Thematic analysis : a practical guide*. SAGE.
24. Chen, S., Jiang, W., & Zhou, C. (2023). Development of Permit-to-Work Management System Based on POP Model for Petrochemical Construction Safety. *Journal of Intelligent Construction*, 1(2), 1–19. <https://doi.org/10.26599/JIC.2023.9180012>
25. Cillari, A., Stephens, S., & Werner, A. (2021). Best practice in license allocation in the oil and gas industry: A review of five countries. *Resources Policy*, 74, 102296. <https://doi.org/10.1016/j.resourpol.2021.102296>
26. Creswell, J. W. . (2009). *Research design : qualitative, quantitative, and mixed methods approaches*. Sage.
27. Ergas, H. (1987). The importance of technology policy. In *Economic Policy and Technological Performance* (pp. 51–96). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511559938.005>
28. Geroski, P. A. (1990). Procurement policy as a tool of industrial policy. *International Review of Applied Economics*, 4(2), 182–198. <https://doi.org/10.1080/758523673>
29. Habibi, A., Jahantigh, F. F., & Sarafrazi, A. (2015). Fuzzy Delphi Technique for Forecasting and Screening Items. *Asian Journal of Research in Business Economics and Management*, 5, 130–143. <https://doi.org/10.5958/2249-7307.2015.00036.5>
30. Kastelli, I., Mamica, L., & Lee, K. (2023). New perspectives and issues in industrial policy for sustainable development: from developmental and entrepreneurial to environmental state. *Review of Evolutionary Political Economy*, 4(1), 1–25. <https://doi.org/10.1007/s43253-023-00100-2>
31. Kusmaryono, I., Wijayanti, D., & Maharani, H. R. (2022). Number of Response Options, Reliability, Validity, and Potential Bias in the Use of the Likert Scale Education and Social Science Research: A Literature Review. *International Journal of Educational Methodology*, 8(4), 625–637. <https://doi.org/10.12973/ijem.8.4.625>
32. McDonald, F., Tsagdis, D., & Huang, Q. (2006). The development of industrial clusters and public policy. *Entrepreneurship & Regional Development*, 18(6), 525–542. <https://doi.org/10.1080/08985620600884636>
33. Olufemi Obasa, S., & Olurotimi Olurin, E. (2025). The Nexus Between Public Bureaucrats And Policy Implementation Failures In Nigeria:

Examining Challenges And Implications. *International Journal Of Innovation, Management And Social Sciences*, 1(1).

34. Owen, G. (2012). *Industrial policy in Europe since the Second World War: what has been learnt?*
35. Parker, C., Scott, S., & Geddes, A. (2019). *Snowball Sampling*. SAGE Publications Ltd. <https://doi.org/10.4135/9781526421036831710>
36. Porter, M. E. (1998, November). Clusters and the New Economics of Competition. *Harvard Business Review*. <https://hbr.org/1998/11/clusters-and-the-new-economics-of-competition>
37. Saunders, M. N. K. ., Lewis, Philip., & Thornhill, Adrian. (2023). *Research methods for business students*. Pearson.
38. Steinebach, Y., Knill, C., & Casula, M. (2025). Policy Growth and Its Impacts on Policy Implementation: Changes, Challenges and Chances. *Regulation & Governance*, 19(3), 601–606. <https://doi.org/10.1111/rego.70041>
39. Yamawaki, H. (2002). The Evolution and Structure of Industrial Clusters in Japan. *Small Business Economics*, 18(1–3), 121–140. <https://doi.org/10.1023/A:1015134028335>
40. Yusof, N., Hashim, N. L., & Hussain, A. (2022). A review of fuzzy Delphi method application in human-computer interaction studies. In *AIP Conference Proceedings* (Vol. 2472). <https://doi.org/10.1063/5.0094417>

References [In Persian]

1. Arani, S. A. S. (2024). The impact of the law on facilitating the issuance of business licenses approved in 1401 on the nature of the mission (duties) of the notary and its characteristics. *Journal of Economic and Commercial Law Research*, 2(1), 73–102. <https://www.magiran.com/paper/2782654>
2. Ahmadian, M. (2022). *Designing supervisory indicators of the performance of responsible institutions in reforming the business licensing system in Iran*.
3. Ahmadian, M., & Sepehriyan, A. (2021). *Report on monitoring the implementation of legal provisions on business licenses* 2. Business Licenses Information Base. <https://civilica.com/doc/1332098>
4. Ahmadian, M., & Honrour, R. (2021). *Supervisory report on Article (22) of the Law on the Sixth Development Program of the Islamic Republic of Iran: Improving Iran's ranking in the World Bank's Doing Business Report*. <https://civilica.com/doc/1332668>

5. Beigi, Milad, & Mohammadian, Mohammad Sadeq. (2023). *The risks of facilitating licensing in businesses requiring research and development. Expert Reports (Research Center of the Islamic Consultative Assembly)*, 163(31), 658–699. <https://www.noormags.ir/view/fa/articlepage/2124849>
6. Rahimdoost, A. (2023). Strategies for supporting domestic production of key equipment and components in the oil and gas industry. *Monthly Scientific Journal "Economic Security"*, 10(3), 4–10. https://es.tesrc.ac.ir/article_252542.html
7. Sarhadi, Kazem, & Abrishmi-Rad, Mohammad Amin. (2024). Pathology of the Structure and Competencies of the Deregulation and Business Environment Improvement Board. *Administrative Law*, 38(11), 156–175. <https://www.noormags.ir/view/fa/articlepage/2168800>
8. Sayah, S. (2021). *Supervisory Report on Legal Provisions of Business Licenses 4. About the Phenomenon of Selling Business Licenses*. <https://civilica.com/doc/1331768>
9. Shafiee, Saeedah. (2012). Challenges Facing the Oil, Gas and Petrochemical Sectors with Respect to the Goals of the Vision Document. *Energy Economics*, 151–152(1), 31–35. <https://www.noormags.ir/view/fa/articlepage/961690>
10. Shokoohi, M. R., Mohtashamipour, R., & Hosseini Mehr, S. H. (2010). Examining the challenges of Iran's petrochemical industry within the framework of general policies of the resistance economy. *Parliament and Strategy*, 27(102), 295–330. https://nashr.majles.ir/article_372.html
11. Abbasi, Zahra, & Rezaei-Harihet, Khadija. (2011). Identifying procedures for issuing national import licenses and compliance with WTO agreements. *Economics and Modern Trade*, 27–28(7), 175–200. <https://www.noormags.ir/view/fa/articlepage/1048819>
12. Fatemi, S., & Ahmadian, M. (2021). *Report on monitoring the implementation of legal provisions on business licenses 5. Field verification of conditions and documents included in the business license information database*. <https://civilica.com/doc/1331626>
13. Golverdi, M., Hossein Pourchajani, S., & Rastegari Kalachaei, F. (2022). A scoping study of scientific articles published in the field of public policy implementation in Iran. *Iranian Public Administration Studies*, 4(2), 103–131. <https://doi.org/10.22034/jipas.2022.301492.1225>
14. Mohammadi, Ahmad. (2016). Analysis of the reaction of the petrochemical and petroleum products market to the price ceiling policy and its removal from the market. *Economic Research of Iran*, 66(21), 151–183. <https://www.noormags.ir/view/fa/articlepage/1166821>

15. Markazmalmiri, A. (2019). *Obstacles to Facilitating Business Licensing in Iran: Supervisory Report on the Performance of the Board for Deregulation and Facilitating Business Licensing*. <https://civilica.com/doc/1159817>
16. Markazmalmiri, A. (2018). Requirements for amending and upgrading the database of laws and regulations related to the business environment (subject of Article (2) of the Law on Facilitating Business Licensing). *Monthly Expert Reports of the Research Center of the Islamic Consultative Assembly*, 30(12). https://report.mrc.ir/article_9330.html
17. Mousavi, Seyed Ali Asghar, Shirjian, Manouchehr, & Khoshmanzhar, Javad. (2022). Investigating the problems of the business licensing system and ways out of it. *Economic Journal*, 239(22), 133–168. <https://www.noormags.ir/view/fa/articlepage/2183647>
18. Najafi Rastaghi, H., & Zolfagharzadeh, M. M. (2024). Challenges and solutions for making the public policy process intelligent; suggestions for the development planning system in Iran. *Governance and Development*, 3(2), 3–36. <https://doi.org/10.22111/jipaa.2023.412719.1131>
19. Nargesian, A., & Yousefi Rad, M. (2023). The Stationarity of Public Policies: Understanding the Abandonment of Public Policies in the Private Sector of Iran (Industrial Sector). *Governance and Development*, 2(4), 41–74. <https://doi.org/10.22111/jipaa.2023.388902.1105>
20. Naeemvafa, Sajjad, & Etemad, Seyedeh Maryam. (2021). A Study of the Legal System Governing Licensing for Internet Businesses in Iran. *New Technologies Law*, 3(2), 221–246. <https://www.noormags.ir/view/fa/articlepage/1904396>
21. Yarahmadi, Mohammad, & Sadeghi Shahedani, Mehdi. (2024). Analysis of the components of industrial policy based on a systematic study of the general policies of the Islamic Republic of Iran with emphasis on the petrochemical industry. *Strategic and Macro Policies*, 47(12), 620–654. <https://www.noormags.ir/view/fa/articlepage/2264185>

استناد به این مقاله: بسطامی، رضا، مرتضوی، مهدی و قانع، رشید. (۱۴۰۵). چالش‌های اجرای خط‌مشی‌های عمومی صدور مجوزهای صنعتی در صنعت پتروشیمی. *مطالعات مدیریت خدمات عمومی*، ۴(۱۱)، ۵۱–۸۴.

doi: 10.22054/spsa.2026.91733.1132



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