

آسیب‌شناسی شهرک‌های صنعتی در ایران (۲) بررسی موانع کسب‌وکار در شهرک‌های صنعتی



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

تاریخ انتشار:
۱۴۰۳/۲/۱۱



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۹۷۶۹
کد موضوعی: ۲۲۰

عنوان گزارش:

آسیب‌شناسی شهرک‌های صنعتی در ایران (۲)
بررسی موانع کسب‌وکار در شهرک‌های صنعتی

نوع گزارش: طرح/ لایحه راهبردی نظارتی

نام دفتر:

مطالعات اقتصادی (گروه محیط کسب‌وکار و تنظیم‌گری بخشی)

تهیه و تدوین:

احمد مرکزالمیری (گروه محیط کسب‌وکار و تنظیم‌گری بخشی)

همکاران:

ایمان تهرانی، محبوبه سلطانی گردفرامرزی، محمدصادق محمدیان

ناظران علمی:

میلاذ بیگی (مدیر گروه محیط کسب‌وکار و تنظیم‌گری بخشی)، سیدمهدی بنی‌طبا (معاون دفتر مطالعات اقتصادی)

اظهار نظرکنندگان:

حسین رجب‌پور (دفتر مطالعات انرژی، صنعت و معدن)، توفیق حسین‌زاده (گروه توسعه و برنامه‌ریزی)

ویراستار ادبی:

سیده مرضیه موسوی‌راد

گرافیک و صفحه‌آرایی:

نرجس امیراحمدی

واژه‌های کلیدی:

۱. محیط کسب‌وکار
۲. تولید
۳. شهرک صنعتی
۴. زیرساخت
۵. تسهیلات
۶. مجوز



فهرست مطالب

چکیده	۶
خلاصه مدیریتی	۷
۱. مقدمه	۸
۲. شهرک‌های صنعتی: تعاریف و اهداف	۱۰
۳. برخی از مهم‌ترین مسائل و مشکلات کسب و کارها با تأکید بر واحدهای صنعتی مستقر در شهرک‌های صنعتی	۱۷
۴. بررسی و تحلیل مسائل و مشکلات شهرک‌های صنعتی	۱۹
۵. نتیجه‌گیری	۳۶
منابع و مأخذ	۳۷

فهرست جدول‌ها

جدول ۱. تعداد شهرک‌های صنعتی و نواحی صنعتی کل کشور در سال ۱۴۰۲	۱۵
جدول ۲. وضعیت شهرک‌ها و نواحی صنعتی در سال ۱۱۴۰۰	۱۶

فهرست کادرها

کادر ۱. شواهدی از وضعیت زمین در شهرک‌های صنعتی در استان البرز	۲۰
کادر ۲. شواهدی از مشکلات تأمین زیرساخت‌های شهرک‌های صنعتی در استان مرکزی	۲۴
کادر ۳. شواهدی از مشکلات مربوط به تأمین آب شهرک‌های صنعتی در استان قزوین	۳۱
کادر ۴. شواهدی از مشکلات محدودیت‌های زیست‌محیطی برای صنایع معدنی در استان مرکزی	۳۴



آسیب‌شناسی شهرک‌های صنعتی در ایران (۲) بررسی موانع کسب‌وکار در شهرک‌های صنعتی

چکیده



شهرک‌های صنعتی، یکی از مهم‌ترین نهادهایی است که برای سهولت کسب‌وکار شکل گرفته و در کشور ما نیز جایگاه ویژه‌ای دارد. طبعاً بسیاری از مشکلاتی که دیگر واحدهای صنعتی کشور با آن مواجه‌اند، برای واحدهای مستقر در شهرک‌های صنعتی نیز به‌عنوان مشکل محسوب می‌شود، اما برخی مشکلات نیز مختص شهرک‌های صنعتی است که اهم آن عبارتست از زیرساخت (شامل تأمین زمین، برق، آب، و گاز)، محیط زیست، و تأمین و به‌کارگیری نیروی کار.

با وجود احکام قانونی متعدد، مشکلات شهرک‌های صنعتی در حوزه زیرساخت‌ها همچنان به قوت خود باقی و در مواردی رو به افزایش است. یکی از مشکلات مهم زیرساختی در شهرک‌های صنعتی، تأمین برق، هم در مرحله راه‌اندازی کسب‌وکار و هم در طول دوره فعالیت است. موانع و مشکلات دیگر در مرحله راه‌اندازی کسب‌وکار در شهرک‌های صنعتی، محدودیت‌های زیست‌محیطی در برخی از استان‌هاست. علاوه بر این، به‌روز نشدن برخی از قوانین و مقررات حوزه محیط زیست و اعمال سختگیرانه برخی مفاد آن و گسترش شمول آن، سبب به‌وجود آمدن مشکلاتی در برخی از واحدهای صنعتی خاص شده است.

مسئله سیاست‌گذاری نامناسب زمین، یکی از اصلی‌ترین مشکلات واحدهای صنعتی مستقر در شهرک‌های صنعتی محسوب می‌شود که در عمل سایر مشکلات متأثر از آن است. در حال حاضر، با وجود شهرک‌های صنعتی متعدد و عدم بهره‌برداری از زمین‌ها، عملاً سرمایه‌گذاران با کمبود زمین در شهرک‌های صنعتی مواجه‌اند و معدودی از سرمایه‌گذاران موفق به تأمین زمین برای سرمایه‌گذاری در شهرک‌های صنعتی، به‌ویژه در شهرک‌های پرتقاضا مانند شهرک‌های نزدیک به پایتخت، خواهند شد.



بیان مسئله / شرح

در گزارش پیش‌رو، مسائل و مشکلات کسب و کارهای مستقر در شهرک‌های صنعتی مورد بررسی قرار گرفته است. بدیهی است که بسیاری از مشکلات واحدهای صنعتی مستقر در شهرک‌های صنعتی با واحدهای تولیدی بیرون از شهرک‌های صنعتی، هم‌پوشانی دارد، اما برخی مشکلات، از جمله کمبود زمین و برخی از مسائل زیرساختی، مختص واحدهای تولیدی مستقر در شهرک‌های صنعتی است. تأکید گزارش، بیشتر بر موانع پیش‌روی کسب و کارها در مرحله آغاز فعالیت بوده و به همین دلیل، بر مشکلات مربوط به تأمین زمین مورد نیاز و تمهیدات و امکانات زیرساختی، تأکید شده است.

ساختار تحقیق حاضر متشکل از سه بخش است: (۱) تعاریف و اهداف شهرک‌های صنعتی، (۲) مهم‌ترین مسائل و مشکلات کسب و کارها با تأکید بر واحدهای صنعتی مستقر در شهرک‌های صنعتی و (۳) بررسی و تحلیل مسائل و مشکلات خاص شهرک‌های صنعتی. متولی اصلی شهرک‌های صنعتی طبق قوانین و مقررات جاری، «سازمان صنایع کوچک و شهرک‌های صنعتی ایران» است. برخی از مهم‌ترین موضوعات فعالیت سازمان که به راه‌اندازی و تأمین زیرساخت‌های واحدهای صنعتی در شهرک مرتبط است، عبارتند از: سازماندهی احداث شهرک‌های صنعتی و ارائه خدمات ضروری برای متقاضیان ایجاد واحدهای تولیدی و خدماتی توسط شرکت‌های زیرمجموعه.

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

مشکلات مربوط به تأمین زمین، یکی از اصلی‌ترین مشکلات واحدهای صنعتی مستقر در شهرک‌های صنعتی است. عمده‌ترین مشکل در راه‌اندازی کسب و کار، قیمت بالای زمین در شهرک‌های صنعتی است؛ همچنین در موارد بسیاری، زمین‌های واگذار شده در شهرک‌های صنعتی، به بهره‌برداری نرسیده‌اند. در «دفترچه قرارداد حق بهره‌برداری» (دفترچه قرارداد)، پیش‌بینی شده که با تحقق شرایط مندرج در دفترچه قرارداد و ایفای تعهدات خریدار، شرکت شهرک‌های صنعتی استان متعهد است پس از صدور پایان کار و دریافت پروانه بهره‌برداری طرف قرارداد با دریافت کلیه مطالبات و بهای زمین از طرف قرارداد، زمین تخصیصی را طی سند رسمی و قطعی به خریدار منتقل کند. با وجود این، در قوانین و مقررات موجود نمی‌توان خریدار را به راه‌اندازی واحد صنعتی مجبور کرد. بدین ترتیب، در عمل بسیاری از افراد زمینی در شهرک صنعتی خریداری کرده‌اند و با احداث دیوار یا حصار، با ساخت یک سوله و با نصب مجموعه‌ای از تجهیزات به صورت ناقص، آن را به تملک خود درآورده و رها کرده‌اند.

برخی از مشکلات مربوط به تأمین زمین، به ساختار و عملکرد شرکت شهرک‌های صنعتی مربوط است. به‌ویژه آنکه طبق قانون، منبع درآمد شرکت‌های صنعتی، فروش زمین است. با توجه به قوانین و مقررات موجود، به نظر می‌رسد بسیاری نقصان‌ها در واگذاری، بهره‌برداری و تحقق اهداف قانونگذار از تأسیس شهرک‌های صنعتی، به خطا در سیاستگذاری زمین در ایران بازمی‌گردد. در شهرک‌های صنعتی، زمین به یک کالای سرمایه‌ای تبدیل شده و در این وضعیت، افراد با هدف صرف خرید زمین و کسب سود آتی از فروش زمین، اقدام می‌کنند، نه با انگیزه تولید.

یکی از مشکلات مهم زیرساختی در شهرک‌های صنعتی، تأمین برق هم در مرحله راه‌اندازی کسب و کار و هم در طول دوره فعالیت است. معضلات مربوط به تأمین برق، نه فقط راه‌اندازی واحدهای صنعتی را معطل نگه داشته، بلکه واحدهای فعال را نیز با چالش‌های پرشماری مواجه ساخته است. واحدهای داخل حریم شهرک نسبت به واحدهای خارج از شهرک، برای دریافت انشعاب برق با مشکلات و موانع بیشتری مواجه‌اند. به دلیل ارتباط بین زیرساخت‌های لازم برای تأمین گاز و برق، مشکلات مربوط به تأمین برق، برای زیرساخت گاز نیز صدق می‌کند. علاوه بر آنچه گفته شد، محدودیت‌های زیست‌محیطی برای ایجاد واحدهای صنعتی در برخی از استان‌ها به دلایل و ملاحظات محیط زیستی، بسیار شدید است. به روز نشدن برخی از قوانین و مقررات حوزه محیط زیست و اعمال سختگیرانه برخی مفاد آن و گسترش شمول آن،



مشکلاتی را در برخی از واحدهای صنعتی پدید آورده است. این مشکلات نه تنها برای بسیاری از واحدهای فعال با سابقه، به‌ویژه در خصوص افزایش ظرفیت، محدودیت ایجاد کرده، بلکه برای متقاضیان و سرمایه‌گذاران جدید نیز به شدت باعث زحمت و کاهش انگیزه و در نهایت عدم ورود آنها به برخی از فعالیتهای تولیدی شده است.

■ پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی یا سیاستی

به دلیل اهمیت زیرساخت‌ها در واحدهای تولیدی در شهرک‌های صنعتی، قانونگذار توجه ویژه‌ای به این موضوع داشته است. متعاقب حکم مندرج در ماده (۸۱) «قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)» (مصوب ۱۳۹۳/۱۲/۴)، در ماده (۵۴) «قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور» (مصوب ۱۳۹۵/۱۱/۱۰) چنین مقرر شد: «در راستای حمایت از استقرار صنایع در شهرک‌ها و نواحی صنعتی و رقابت‌پذیری تولیدات صنعتی و معدنی به دولت اجازه داده می‌شود در قالب بودجه‌های سنواتی کمک‌های لازم را به شهرک‌ها و نواحی صنعتی دولتی و غیردولتی به‌ویژه در امور تأمین راه، آب، برق، گاز و تلفن تا ورودی واحدهای مستقر در این شهرک‌ها انجام دهد...». با وجود این، مشکلات شهرک‌های صنعتی در حوزه زیرساخت‌ها همچنان به قوت خود باقی مانده و در مواردی رو به افزایش است. براساس گزارش سازمان صنایع کوچک و شهرک‌های صنعتی ایران، بررسی قوانین بودجه سنواتی سال‌های ۱۳۹۵ تا ۱۳۹۹ حاکی از نبود عملکرد قابل قبول در این خصوص است.

بر این اساس، اولاً، باید آسیب‌شناسی دقیقی از دلایل اجرای ناقص یا عدم اجرای احکام قانونی مربوط صورت گیرد و چنان که مفاد قانونی موجود ایراد داشته یا قابل اجرا نیست، اصلاحات قانونی لازم برای اثربخشی قانون انجام شود؛ ثانیاً، اعمال ابزارهای نظارتی مجلس، به‌نحو مؤثرتر و کارآمدتر از گذشته، مورد توجه قرار گیرد.

گزارش پیش‌رو، ویرایش نخست از گزارشی محسوب می‌شود که امید است با انتشار آن، فرصت و فضای اظهار نظر تشکل‌ها و فعالان بخش خصوصی و همچنین نهادها و مقامات مسئول دولتی در رابطه با این موضوع مهم فراهم شده و اخذ این نظرات و بازخوردها، به تکمیل گزارش در ویرایش دوم بینجامد.

۱. مقدمه

شهرک‌های صنعتی، یکی از مهم‌ترین نهادهایی است که برای سهولت کسب و کار شکل گرفته و در کشورمان نیز جایگاه ویژه‌ای دارد. طبعاً بسیاری از مشکلاتی که دیگر واحدهای صنعتی کشور با آن مواجه‌اند، برای واحدهای مستقر در شهرک‌های صنعتی نیز به‌عنوان مشکل محسوب می‌شود، اما برخی مشکلات نیز مختص شهرک‌های صنعتی است که در این گزارش تلاش می‌شود به برخی از مهم‌ترین آنها پرداخته شود.

نهادهای متعددی در کشور اعم از دولتی، خصوصی یا ترکیبی که از اعضای دولتی (عمومی) و خصوصی، در طول دهه گذشته برای شناسایی موانع کسب و کار تلاش کرده‌اند. برخی از این نهادها در ساختار دستگاه‌های اجرایی قرار دارند و کارویژه مذکور، بخشی از وظایف سازمانی آنها تلقی می‌شود؛ مانند معاونت‌های ذی‌ربط در هر یک از دستگاه‌های اجرایی یا معاونت حقوقی ریاست جمهوری به‌طور خاص. برخی نهادها نیز با هدف مستقیم بهبود محیط کسب و کار از طریق مشارکت‌های عضویتی از بخش خصوصی تشکیل شده‌اند؛ از جمله شورای گفتگوی دولت و بخش خصوصی و کمیته حمایت از کسب و کار. نهادهای اخیر بیشتر با هدف استماع مشکلات و موانع کسب و کارها، بدون واسطه و توسط نمایندگان بخش خصوصی و چاره‌اندیشی برای حل و فصل آنها تشکیل شده است.

طبعاً رویکردهای دو دسته نهادهای کلی مذکور (نهادهای دولتی از پیش موجود و نهادهای ترکیبی جدید) به مسائل و دغدغه‌های کسب و کارها متفاوت از یکدیگر است؛ برای مثال به‌طور خاص راجع به موضوع شناسایی قوانین و مقررات محل کسب و کار، با این که طبق بند «ب» ماده (۱۲) «قانون احکام دائمی بر برنامه‌های توسعه کشور» (مصوب ۱۳۹۵/۱۱/۱۰) نهاد اصلی برای شناسایی چنین قوانین و مقرراتی، کمیته حمایت از کسب و کار (متشکل از اعضای عمومی - خصوصی) محسوب می‌شود، اما به دلایل متعددی، کمتر توفیقی در این مسیر داشته است. یکی از این دلایل، به عدم تصریح احکام مشخص قانونی به‌عنوان محل کسب و کار و ارائه دلایل موجهه کافی برای دست‌وپاگیر بودن آنها بازمی‌گردد. این امر عمدتاً ناشی از نوع شکایات فعالان اقتصادی به این نهاد است که بیشتر از جنس اجرایی و رویه‌ای هستند تا از جنس قوانین و مقررات. در مواردی نیز که مباحث قانونی مطرح می‌شود، درخواست‌های ارائه‌شده، عمدتاً به اجرای صحیح و دقیق قوانین بازمی‌گردد، نه حذف برخی قوانین یا احکام مشخص.

از سوی دیگر، عملکرد نهادهای دولتی مربوط نیز نشانگر آن است که در شناسایی قوانین و مقررات محل کسب و کار ناکام بوده‌اند. رویکرد دستگاه‌های دولتی در این فرایند، بیشتر به موانع اجرایی و در مواردی، توجیه مقررات و رویه‌های موجود معطوف است. بدیهی است که این رویکرد، منتج به ارزیابی بی‌طرفانه و دقیق قوانین و مقررات موجود از حیث ایجاد مانع برای کسب و کارها نخواهد شد.

لازم به توضیح است که بسیاری از مشکلات واحدهای صنعتی مستقر در شهرک‌های صنعتی با واحدهای تولیدی بیرون از شهرک‌های صنعتی، هم‌پوشانی دارد، اما برخی مشکلات، از جمله کمبود زمین و برخی از مسائل زیرساختی، مختص واحدهای تولیدی مستقر در شهرک‌های صنعتی است که تلاش شده در این گزارش، بیشتر مورد توجه قرار گیرند.

علاوه بر این، گزارش‌های نهادهایی مانند شورای گفتگوی دولت و بخش خصوصی و نظرسنجی‌ها و ارزیابی‌های منتشر شده توسط بخش خصوصی و بخش دولتی، به‌عنوان منبع در گزارش حاضر استفاده شده است.

مهم‌ترین سؤال‌های تحقیق حاضر به شرح زیر است:

- ۱ تعریف شهرک صنعتی و اهداف و مزایای تأسیس آن چیست؟
- ۲ مهم‌ترین موانع کسب و کارها، به‌ویژه بنگاه‌های مستقر در شهرک‌های صنعتی کدامند؟
- ۳ مهم‌ترین قوانین اجرا نشده در خصوص تأمین زیرساخت شهرک‌های صنعتی کدامند و دلایل عدم اجرا یا اجرای ناقص احکام قانونی مربوط چیست؟
- ۴ چه توجیهاتی برای وجود قوانینی که به‌عنوان قوانین محل برای فعالیت شهرک‌های صنعتی مطرح شده، وجود دارد؟

ساختار تحقیق پیش‌رو به این شرح است: در بخش اول گزارش، تعاریف و اهداف شهرک‌های صنعتی به اختصار ذکر شده است. همچنین تاریخچه تأسیس ناحیه و شهرک صنعتی در ایران و آمارهایی در خصوص شهرک‌های صنعتی در این بخش آمده است. مهم‌ترین مسائل و مشکلات کسب و کارها با تأکید بر واحدهای صنعتی مستقر در شهرک‌های صنعتی، موضوع بخش دوم گزارش است. در بخش سوم، مسائل و مشکلات خاص شهرک‌های صنعتی مورد بررسی و تحلیل قرار گرفته است. به این منظور، ابتدا تصویری کلی از وضعیت زیرساخت‌ها در شهرک‌های صنعتی ترسیم شده است. سپس، اجرای احکام قانونی ناظر بر تأمین زیرساخت شهرک‌های صنعتی ارزیابی شده و در قسمت سوم این بخش، مشکلات حوزه زیرساخت به تفکیک در چهار عنوان تأمین زمین، تأمین برق، تأمین آب، و تأمین گاز مطرح شده است. بررسی مسائل شهرک‌های صنعتی مربوط به حوزه محیط زیست و تأمین و به‌کارگیری نیروی کار، موضوعات دیگری است که در این بخش به آن پرداخته شده است.



پایان گزارش نیز نکاتی به‌عنوان نتیجه‌گیری مطرح شده است. شایان ذکر است در گزارش پیش‌رو، تمرکز بر تدوین مسائل و مشکلاتی است که تاکنون پژوهش منسجمی راجع به آن انجام نشده است. حتی تلاش محقق برای دریافت گزارش، صورت جلسه یا هر متن اجمالی یا تفصیلی حاوی مشکلات، ضعف‌ها و نابسامانی‌ها راجع به شهرک‌های صنعتی از اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران نیز بی‌نتیجه بود و در طی تدوین گزارش، آشکار شد که اساساً به‌رغم اظهار نظرهای بسیار فعالان اقتصادی در جلسات و محافل متعدد، متنی مدون و منقح در خصوص نواقص و معایب قانونی-مقرراتی، رویه‌ای و اجرایی در شهرک‌های صنعتی وجود ندارد. در حالی که به‌نظر می‌رسد گام نخست برای ارائه راهکارهای رفع مشکلات کسب و کارها در شهرک‌های صنعتی-مانند دیگر مسائل- صورت‌بندی و تدوین مشکلات عینی و واقعی است. در پژوهش صورت گرفته، تلاش شده بدون آنکه به راهکارها و پیشنهادهای رفع مسائل پرداخته شود، مشکلات بنگاه‌های مستقر در شهرک‌های صنعتی احصاء و دسته‌بندی شده و قوانین و مقررات مربوط، توضیح داده شود. این گزارش می‌تواند فرصت و زمینه‌ای برای نهادهای مربوط دولتی و همچنین فعالان اقتصادی برای اظهار نظر در خصوص مطالب مطرح شده و همچنین مصادیق مشکلات و در نهایت، ارائه راهکارهای قانونی-مقرراتی یا رویه‌ای و اجرایی برای حل مسائل متعدد شهرک‌های صنعتی، فراهم کند.

۲. شهرک‌های صنعتی: تعاریف و اهداف

۲-۱. انواع مناطق اقتصادی و تعریف شهرک‌های صنعتی

به‌طور کلی، منطقه اقتصادی،^۱ یک ناحیه انتخاب شده است که امکانات مالی و غیرمالی برای شرکت‌های واقع در منطقه خود مهیا کرده و هدف آن، توسعه اقتصادی یک کشور یا منطقه است. یونیدو^۲ (سازمان توسعه صنعتی ملل متحد)، نواحی اقتصادی را با توجه به کارکرد آنها، به اشکال زیر دسته‌بندی و تعریف کرده است [۱]:

- مناطق صنعتی (ID)^۳
- شهرک صنعتی (IP)^۴
- منطقه ویژه اقتصادی (SEZ)^۵
- شهرک صنعتی سازگار با محیط زیست (EIP)^۶
- شهرک فناوری (TP)^۷
- ناحیه نوآوری (ID)^۸

میان هر یک از انواع مناطق اقتصادی، بسته به هر یک از نظام‌های اقتصادی، به روش‌های مختلفی تفکیک صورت گرفته است. متمایزترین نوع نواحی اقتصادی، منطقه ویژه اقتصادی است. در ادبیات بین‌المللی، «مناطق اقتصادی» یا همان «مناطق آزاد»، از اسامی، تعاریف، اهداف و انواع متعددی برخوردار بوده و صورت‌بندی یک تعریف واحد بین‌المللی برای آن تقریباً غیرممکن است. اصطلاح (SEZ)، عنوان عامی است

1. Economic Zones
2. The United Nations Industrial Development Organization (UNIDO)
3. Industrial District
4. Industrial Park
5. Special Economic Zone
6. Eco – Industrial Park
7. Technology Park
8. Innovation District

که برای این مناطق در نظر گرفته می‌شود، اما با بررسی تعاریف و اهداف موجود، می‌توان دریافت که مناطق ویژه اقتصادی، از یک چارچوب و قواعد کلی تبعیت می‌کنند؛ بدین ترتیب که «اغلب مناطق، یک یا چند معافیت مالی و مقرراتی را در محدوده‌ای از سرزمین خود اعطا می‌کنند تا به هدف‌های خاصی برسند. این اهداف می‌تواند شامل جذب سرمایه‌گذاری خارجی، تولید و صادرات کالا و خدمات باشد که طبیعتاً با تحقق این اهداف، نتایجی نظیر توسعه منطقه‌ای، افزایش درآمدهای کشور یا افزایش اشتغال پایدار پدید خواهد آمد» [۲].

بیش از منطقه ویژه اقتصادی، مناطقی مانند منطقه صنعتی، ناحیه صنعتی و شهرک صنعتی، در تعریف، ویژگی، اهداف و... ابهام دارند. برای مثال، در وب‌سایت یکی از پارک‌های صنعتی، تفاوت‌های بین مناطق صنعتی^۱ و پارک (شهرک) صنعتی توضیح داده شده است؛ مناطق صنعتی، مجموعه‌ای از تولیدکنندگان منفرد به‌شمار می‌روند، در حالی که شهرک‌های صنعتی، یک کل را تشکیل می‌دهند که البته بنگاه‌ها به‌طور مستقل در آن فعالیت می‌کنند. در شهرک‌های صنعتی، بنگاه‌ها به مجموعه‌ای از امکانات و مزایای لازم برای فعالیت دسترسی دارند. مناطق صنعتی (یا نواحی صنعتی) برخلاف شهرک‌های صنعتی، در بدو شکل‌گیری و تحویل به متقاضیان، از امکانات زیرساختی مانند آب، برق و گاز برخوردار نیستند و پس از انتقال امکانات آن تأمین می‌شود، بلکه صرفاً تجمعی از برخی بنگاه‌ها در یک فضا هستند. در حالی که در شهرک‌های صنعتی، مجموعه‌ای از این بنگاه‌ها با زیرساخت‌های ضروری به‌منظور عملکرد و فرایند بهینه تولید تجمیع شده‌اند [۳]. در ادامه، برخی از تعاریف مختلف از شهرک‌های صنعتی و نواحی صنعتی برای توضیح هر یک از تأسیس‌های مذکور توضیح داده می‌شود.

شهرک (پارک) صنعتی، یک قطعه زمین است که براساس یک طرح جامع به قسمت‌هایی بخش‌بندی شده و امکانات مشترک و زیربنایی از قبیل راه‌ها، حمل‌ونقل و تسهیلات عمومی جهت استفاده یک گروه صنعتگران در آن فراهم شده است [۱]. در تعریفی در یکی از گزارش‌های یونیدو آمده است: «یک شهرک صنعتی می‌تواند به‌عنوان یک بخش از زمین توسعه‌یافته و بخش‌بندی‌شده به‌قطعاتی بنابر یک نقشه جامع با اختصاص جاده‌ها، حمل‌ونقل و مسائل عمومی با یا بدون کارخانه‌های ساخته‌شده (رشد یافته)، گاهی با تجهیزات مشترک و گاهی بدون آنها، برای استفاده یک گروه از صنعتگران تعریف گردد» [۴]. در تعریفی کلی، «شهرک صنعتی»^۲ به شهرکی اطلاق شده که در فاصله حداقل ۲۰ کیلومتری از شهر اصلی قرار دارد و شامل تعدادی کارخانه و کارگاه تولیدی است [۵]. در «دفترچه قرارداد حق بهره‌برداری»^۳ شهرک صنعتی چنین تعریف شده است: «مکانی است دارای محدوده و مساحت معین که مجموعه‌ای ساماندهی شده از واحدهای صنعتی، پژوهشی، فناوری و خدمات پشتیبانی از قبیل طراحی، مهندسی، آموزشی، اطلاع‌رسانی مشاوره‌ای و بازرگانی در آن مستقر شده و یا برای استقرار واحدهای مذکور اختصاص می‌یابد و در آن تمام و یا پاره‌ای از امکانات زیربنایی و خدمات ضروری با توجه به نوع و وسعت شهرک و ترکیب فعالیت‌های آن به واحدهای مزبور واگذار می‌شود. منظور از امکانات زیربنایی و خدمات ضروری، امکاناتی است که با توجه به سرمایه‌گذاری‌های انجام‌شده در اختیار شهرک بوده و آماده بهره‌برداری می‌باشد».

1. Industrial Zone

2. Industrial Estate/ Industrial Park

۳. «دفترچه قرارداد حق بهره‌برداری»، قراردادی است که چنان‌که در ابتدای آن تصریح شده است: «براساس قانون تأسیس شرکت شهرک‌های صنعتی ایران مصوب ۱۳۶۲/۱۲/۷ و اصلاحی آن مصوب ۱۳۷۶/۳/۱۱ مجلس شورای اسلامی و همچنین آیین‌نامه‌های مربوط و قانون حمایت از ایجاد نواحی صنعتی روستایی مصوب ۱۳۸۴/۷/۶ مجلس شورای اسلامی و آیین‌نامه اجرایی آن، بین شرکت شهرک‌های صنعتی و متقاضی (سرمایه‌گذار) منعقد می‌شود». «موضوع قرارداد» طبق فصل «ب» دفترچه مذکور، عبارتست از: «تخصیص حق بهره‌برداری و استفاده از قطعه... از اراضی شهرک/ ناحیه صنعتی/ شهرک فناوری...». طبق بند «ج» ماده (۱) «آیین‌نامه اجرایی قانون نحوه واگذاری مالکیت و اداره امور شهرک‌های صنعتی» (مصوبه هیئت‌وزیران به‌شماره ۱۸۱۴۱۱/ت ۴۴۳۶۴/ک مورخ ۱۳۹۰/۹/۱۹)، «قرارداد» به این ترتیب تعریف شده است: «قرارداد تخصیص زمین و استفاده از امکانات زیربنایی و خدمات ضروری شهرک و ناحیه صنعتی که بین شرکت و طرف قرارداد با رعایت قوانین و مقررات مطابق متن قرارداد نمونه مصوب مجمع عمومی شرکت منعقد می‌گردد».

شایان ذکر است «دفترچه قرارداد حق بهره‌برداری» طبق مصوبه هیئت‌وزیران (به‌شماره شماره ۹۶۲۲۳/ت ۴۳۵۹/ه مورخ ۱۳۹۶/۸/۶) با موضوع اصلاح تبصره «۲» الحاقی ماده (۶) آیین‌نامه تسهیلات اعطایی بانکی موضوع تصویب‌نامه شماره ۸۸۶۲۰ مورخ ۱۳۶۲/۱۲/۲۸، «هم‌ردیف اسناد رسمی» شناسایی شده است؛ به این شرح: «کلیه بانک‌ها موظفند قراردادهای مربوط به تخصیص زمین توسط سازمان صنایع کوچک و شهرک‌های صنعتی ایران و شرکت‌های تابعه و همچنین قراردادهای مربوط به تخصیص زمین برای اجرای طرح‌های صنایع روستایی و پروژه‌های دامداری و آبریان و زراعت که حسب مورد موافقت اصولی آنها توسط وزارت جهاد کشاورزی صادر شده است و نیز قراردادهای مربوط به حق بهره‌برداری از زمین و خدمات زیربنایی در شهرک‌های علمی و تحقیقاتی، پارک‌های علم و فناوری، مراکز رشد و مراکز نوآوری را هم‌ردیف اسناد رسمی پذیرفته و تسهیلات اعتباری و حقوقی مربوط به اسناد رسمی را در خصوص قراردادهای مزبور اعمال نمایند».

چنانکه در ادامه شرح داده خواهد شد، در ایران از سال ۱۳۴۳، مفهومی با عنوان «ناحیه صنعتی» به رسمیت شناخته شد و در طول زمان، نهاد «شهرک صنعتی» نیز شکل گرفت. در ماده (۱) «قانون نحوه واگذاری مالکیت و اداره امور شهرک‌های صنعتی» (مصوب ۱۳۸۷/۲/۳۱)، «شهرک صنعتی» و «نواحی صنعتی» بدین شرح تعریف شده‌اند: «شهرک صنعتی مکانی است دارای محدوده و مساحت معین که براساس قانون تأسیس شرکت شهرک‌های صنعتی ایران و اصلاحات بعدی ایجاد شده یا می‌شود و نواحی صنعتی مشمول قانون شرکت شهرک‌های صنعتی، شامل مجموعه‌ای ساماندهی شده از واحدهای صنعتی، پژوهشی، فناوری و خدمات پشتیبانی است که در آن امکانات زیربنایی و خدمات ضروری مورد نیاز به واحدهای مذکور واگذار می‌شود».

مرز مفهومی بین دو مفهوم ناحیه صنعتی و شهرک صنعتی مبهم است و در اغلب موارد، شهرک‌های صنعتی و نواحی صنعتی در کنار یکدیگر به کار برده می‌شوند. «دفترچه قرارداد حق بهره‌برداری»، «ناحیه صنعتی» را به این شرح تعریف کرده است: «نواحی صنعتی مشمول قانون شرکت شهرک‌های صنعتی، شامل مجموعه‌ای ساماندهی شده از واحدهای صنعتی، پژوهشی، فناوری و خدمات پشتیبانی است که در آن امکانات زیربنایی و خدمات ضروری مورد نیاز به واحدهای مذکور واگذار می‌شود». تعریفی دیگر از «ناحیه صنعتی» به این ترتیب است: «قطعه زمینی است چند هکتاری و غیر زراعی که در مجاورت یک یا چند روستای بزرگ قرار دارد و در این قطعه زمین چند کارگاه کوچک فعالیت می‌کنند». «ناحیه صنعتی روستایی» نیز چنین تعریف شده است: «ناحیه صنعتی روستایی زمین عمران شده‌ای است که در موقعیت مناسب از نظر مرکزیت داشتن به چند روستا استقرار یافته و جهت احداث صنایع روستایی براساس طرح جانمایی و مقررات خاص ایجاد می‌گردد و معمولاً تمام یا قسمتی از تسهیلات و خدمات از قبیل آب، برق، خیابان‌های دسترسی، آتش‌نشانی، خدمات عمومی و رفاهی نظیر بانک، پست و درمانگاه در آن ارائه می‌شود» [۶].

برای تفکیک ناحیه صنعتی از شهرک صنعتی، می‌توان مفاد «آیین‌نامه اجرایی قانون حمایت از ایجاد نواحی صنعتی روستایی» (مصوب ۱۳۸۵/۹/۱۸ هیئت وزیران) را به عنوان ملاک در نظر گرفت. در بند «الف» ماده (۱) آیین‌نامه مذکور، «ناحیه صنعتی روستایی» به این شرح تعریف شده است: «... مکانی است دارای محدوده و مساحت کمتر از (۵۰) هکتار که در چارچوب طرح‌های ناحیه‌ای موجود مصوب شورای عالی شهرسازی و معماری کشور و با اولویت در کانون محصولات کشاورزی با هدف اشتغال‌زایی روستایی ایجاد شود و شامل مجموعه‌ای ساماندهی شده از واحدهای صنعتی با اولویت صنایع تبدیلی و تکمیلی کشاورزی و خدمات پشتیبانی است که در آن امکانات زیربنایی و خدمات ضروری مورد نیاز واحدهای مذکور تأمین می‌شود»، البته در تبصره همین ماده تصریح شده است: «ایجاد نواحی صنعتی با مساحت بیش از ۵۰ هکتار با تصویب هیئت وزیران امکان‌پذیر خواهد بود». بدین ترتیب، با تسامح می‌توان نتیجه گرفت مشخصه اصلی تفکیک شهرک صنعتی از ناحیه صنعتی، مساحت بیش از ۵۰ هکتار شهرک صنعتی است.

۲-۲. اهداف و مزایای تأسیس شهرک‌های صنعتی

یکی از ابزارهای مهم دولت برای نظم‌بخشی به حمایت‌ها از صنایع، احداث شهرک‌های صنعتی است. شهرک صنعتی، منطقه‌ای برای توسعه صنعتی و متمرکز شدن تولیدات صنعتی محسوب می‌شود و هدف از ایجاد آن، توسعه صنعتی مناطق کشور، خارج از مناطق شهری است تا تأثیرات منفی فعالیت‌های صنعتی بر ساکنین شهری به حداقل برسد. علاوه بر نکات گفته شده، شهرک‌های صنعتی می‌توانند موتور محرکه اقتصاد ملی و منطقه‌ای باشند؛ بدین ترتیب که در نتیجه توسعه شهرک‌ها، بنگاه‌ها با بازده بیشتری فعالیت کرده و از امکانات و اولویت‌های موجود به‌نحو بهینه‌تری استفاده می‌کنند. از سوی دیگر، توسعه بنگاه‌های بخش خصوصی در مجموعه شهرک‌های صنعتی، به دلیل افزایش همکاری و انجام فعالیت‌های مشارکتی، دارای بازده بیشتری است، البته انتخاب صحیح محل استقرار شهرک‌ها با توجه به حجم اثرگذاری آنها بر اقتصاد منطقه‌ای و ملی، تأثیر قابل توجهی بر دستیابی به اهداف پیش‌گفته خواهد داشت. «اجتماع صنایع» در یک مکان، «باعث می‌شود برای تأمین نیازهای اساسی برای تولید از جمله برق، مشکلات کمتری وجود داشته باشد. زیرا ابزار و لوازم لازم برای انتقال این برق در یک جا متمرکز است و نیازی نیست برای رساندن برق به نقاط مختلف، هزینه‌های سربار به بنگاه‌های اقتصادی تحمیل کرد... این بنگاه‌ها در مناطقی قرار می‌گیرند که امکانات حمل‌ونقل [فراهم] بوده و باعث مشکل‌زایی برای شهر و شهرنشینی نمی‌شود. انتقال صنایع مزاحم و آلوده‌کننده

- محیط زندگی از شهرها نیز یکی دیگر از دلایل تعریف مناطق تجمع صنایع است» [۷].
- استقرار در شهرک‌های صنعتی، مزایای ویژه‌ای برای واحدهای صنعتی به‌دنبال دارد. چنان‌که برای نمونه، در «دفترچه راهنمای سرمایه‌گذاری در شهرک‌ها و نواحی صنعتی فارس»،^۱ مزایای استقرار در شهرک‌ها و نواحی صنعتی به این شرح برشمرده شده است:
- «۱. تهیه زمین مناسب برای اجرای طرح‌های صنعتی با توجه به مکان‌یابی و طراحی انجام‌شده مطابق اصول فنی و مهندسی و آخرین روش‌های شهرک‌سازی.
۲. عدم نیاز به کسب مجوز جداگانه از ادارات و سازمان‌های متعدد از قبیل: محیط زیست، منابع طبیعی، کشاورزی، آب، برق، امور اراضی، میراث فرهنگی، خاک‌شناسی، ثبت، راه‌ترابری، کار و امور اجتماعی، شهرداری‌ها و...
۳. مستثنا بودن شهرک‌ها و نواحی صنعتی استان از قانون شهرداری‌ها.
۴. صدور مجوزهای ساخت‌وساز و پایان کار به‌صورت رایگان.
۵. ارائه خدمات رایگان در زمینه صدور مجوزهای ساخت‌وساز.
۶. دسترسی آسان و سریع به امکاناتی از قبیل: راه، آب، برق، گاز، تصفیه‌خانه فاضلاب، مخابرات، اینترنت، باسکول، نگهبانی، رستوران، نمایشگاه محصولات، مسجد، سالن اجتماعات، آتش‌نشانی، درمانگاه، تاکسی تلفنی، پست، بیمه و... در شهرک‌ها و نواحی صنعتی استان.
۷. پرداخت نقد و اقساط هزینه‌های حق بهره‌برداری از تأسیسات.
۸. امکان استفاده از معافیت‌های مالیاتی در شهرک‌ها و نواحی صنعتی استان براساس ماده (۱۳۲) قانون معافیت‌های مالیاتی و ماده (۳۱) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور، معافیت مالیاتی حداقل ۱۳ ساله برای شهرک‌ها و نواحی صنعتی مناطق کم‌برخوردار و معافیت ۷ ساله برای سایر مناطق، توسط سازمان امور مالیاتی کشور لازم‌الاجراست.
۹. ایجاد شرایط لازم به‌منظور هم‌افزایی صنایع مستقر در شهرک‌ها و نواحی صنعتی استان.
۱۰. فراهم‌شدن بستر مناسب برای توسعه شبکه‌ها و خوشه‌های مرتبط به یک رشته صنعت در محدوده شهرک‌ها و نواحی صنعتی استان.
۱۱. حمایت از ایجاد کنسرسيوم‌های صادراتی.
۱۲. تشکیل شبکه نظام مبادلات پیمانکاری فرعی (SPX) و حمایت از اعضا.
۱۳. استفاده از خدمات نرم‌افزاری (مشاوره‌ای فنی مهندسی مدیریتی و...) مراکز خدماتی از قبیل مرکز خدمات فناوری و کسب‌وکار، مرکز آموزش فنی و حرفه‌ای، بانک‌ها، فضای ورزشی و...
۱۴. کاهش هزینه‌های سرمایه‌گذاری به‌دلیل استفاده از خدمات مشترک.
۱۵. حمایت از صنعتگران در راستای تأمین وثیقه (ترهین سند زمین شهرک صنعتی) به‌منظور استفاده از تسهیلات بانکی.
۱۶. امکان استفاده از تولیدات، نیروی تخصصی و ماهر و تجارب واحدهای صنعتی درون شهرک.
۱۷. اداره شهرک‌ها و نواحی صنعتی استان پس از بهره‌برداری بیش از نیمی از هر شهرک و نواحی صنعتی توسط هیئت امنای متشکل از صاحبان صنایع.
۱۸. امکان اجاره دفاتر کار آماده در مراکز خدمات فناوری و کسب‌وکار.
۱۹. ایجاد ارتباط مناسب با واحدهای درون شهر به‌منظور تعاملات اقتصادی شامل خرید و فروش مواد اولیه و محصولات تولیدی و فروش مشترک.
- در خصوص جذب سرمایه‌گذاران خارجی در بنگاه‌های کوچک و متوسط، وفق دستورالعمل و شیوه‌نامه حمایتی صنایع کوچک، حداکثر ۵۰ درصد از هزینه‌های تهیه مطالعه امکان‌سنجی (FS) براساس قرارداد منعقد شده میان واحدهای صنعتی و شرکت مشاور تا سقف ۱۰۰ میلیون ریال به‌عنوان یارانه پرداخت می‌نماید» [۸]. در خصوص در نظر گرفتن مشوق‌هایی برای راه‌اندازی واحدهای صنعتی در شهرک‌های صنعتی،
- از معدود استان‌هایی که در تارنمای خود این اطلاعات را اعلام کرده‌اند، استان فارس است. از این‌رو، از دفترچه راهنمای این استان استفاده شده است.

نکات اظهار شده توسط رئیس هیئت‌مدیره و مدیرعامل سازمان صنایع کوچک و شهرک‌های صنعتی ایران نیز قابل توجه است. طبق اظهارات او، «نخستین و مهم‌ترین مورد، کاستن از بوروکراسی اداری است... در همین راستا، اکنون همکاران این سازمان در سراسر کشور متعهد شده‌اند تا به شرط وجود زمین و فعالیت در زون‌های مشخص، طی مدت زمان ۲ روز کاری زمین و زیرساخت را به متقاضیان واگذار کنند... شرکت‌ها ای دانش‌بنیان از ۱۰ درصد مشوق حق بهره‌برداری از زمین برخوردار خواهند بود. یعنی زمین را ۱۰ درصد ارزان‌تر نسبت به سایر شرکت‌ها در اختیار می‌گیرند... همچنین اقساط بلندمدت تا ۴۸ ماهه برای پرداخت وجه آنها در نظر گرفته شده و علاوه بر آن، اراضی بیکار بازپس گرفته شده از واحدها یا زمین‌هایی که به دلیل محدودیت ناچار به مزایده آنها هستیم، با اولویت به شرکت‌های دانش‌بنیان واگذار خواهد شد» [۹]. در ادامه پژوهش شرح داده خواهد شد که نظر خواهی‌ها، مصاحبه‌ها و پژوهش‌های متعددی بیانگر آن است که بسیاری از مزایایی که برای استقرار واحدهای صنعتی در شهرک‌های صنعتی ادعا شده، مورد تردید بوده و ادعاها و همچنین شواهدی مبنی بر عدم تحقق کامل یا عدم تحقق بایسته آنها از طرف صاحبان بنگاه‌ها مطرح شده است.

۳-۲. تاریخچه تأسیس ناحیه و شهرک صنعتی در ایران

در آغاز شکل‌گیری نهاد مورد بحث این نوشتار، به منظور ایجاد سازمانی مستقل برای برنامه‌ریزی و اجرای طرح‌های مربوط به نواحی صنعتی، هیئت‌وزیران در جلسه مورخ ۱۳۴۳/۵/۲۱ تشکیل «سازمان نواحی صنعتی» را در زیرمجموعه سازمان برنامه به تصویب رساند. در اساسنامه سازمان نواحی صنعتی، «ناحیه صنعتی» چنین تعریف شده است: «... منطقه‌ای که دارای تسهیلاتی مانند آب، برق و تلفن و سایر تسهیلات شهری و همچنین سالن‌های سرپوشیده آماده برای ایجاد صنایع کوچک و متوسط است». در تاریخ ۱۳۴۷/۵/۵ در جلسه هیئت‌وزیران، نام «مرکز صنایع کوچک و دستی» به مرکز صنایع دستی تغییر یافت و هدایت توسعه صنایع کوچک و نواحی صنعتی در نهادی با عنوان «سازمان صنایع کوچک و نواحی صنعتی ایران» یکپارچه‌سازی و ادغام شد. در سال ۱۳۶۲ پس از ایجاد وزارت معادن و فلزات و وزارت صنایع سنگین، وزارت صنایع پیشنهاد کرد که «سازمان صنایع کوچک و نواحی صنعتی ایران» در وزارت صنایع ادغام شود. این پیشنهاد در تبصره «۴۷» بند «ب» لایحه بودجه سال ۱۳۶۲ درج شد [۵]. «سازمان صنایع کوچک و نواحی صنعتی ایران» با تمامی وظایف در وزارت صنایع ادغام شد؛ به منظور ایجاد هماهنگی و استفاده مطلوب از امکانات شهرک‌های صنعتی و ایجاد هر چه بیشتر امکانات زیربنایی و ارائه خدمات ضروری برای متقاضیان ایجاد واحدهای صنعتی، «قانون راجع به تأسیس شرکت شهرک‌های صنعتی ایران» در تاریخ ۱۳۶۲/۱۲/۷ به تصویب رسید. «شرکت شهرک‌های صنعتی» در حدود دو دهه، بیش از ۴۰۰ شهرک صنعتی احداث کرد و در ابتدای برنامه سوم، پس از ادغام وزارتخانه‌های صنایع و معادن سابق، «سازمان صنایع کوچک» تشکیل شد. در سال ۱۳۸۴، وظایف اجرایی سازمان صنایع کوچک به «شرکت شهرک‌های صنعتی ایران» سپرده شده و در عمل، «سازمان صنایع کوچک و شهرک‌های صنعتی ایران» از شهریورماه سال ۱۳۸۴ فعالیت خود را آغاز کرد [۱۰]. براساس تبصره «۵» ماده واحده «قانون اصلاح قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و اجراء سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی» (مصوب ۱۳۸۹/۱۲/۱۱) «سازمان صنایع کوچک و شهرک‌های صنعتی ایران» به عنوان «سازمان توسعه‌ای» تعیین شده و کلیه شرکت‌های استانی تابعه آن مطابق مقررات این قانون مشمول واگذاری قرار گرفت. بدین ترتیب، متولی اصلی شهرک‌های صنعتی «سازمان صنایع کوچک و شهرک‌های صنعتی ایران» است. براساس ماده (۴) «اساسنامه شرکت مادر تخصصی سازمان صنایع کوچک و شهرک‌های صنعتی ایران» (مصوب ۱۳۸۴/۶/۱۲ هیئت‌وزیران) برخی از مهم‌ترین موضوعات فعالیت سازمان که به راه‌اندازی و تأمین زیرساخت‌های واحدهای صنعتی در شهرک مرتبط است، عبارتند از:

۱. تهیه و تدوین خط‌مشی‌های اجرایی ایجاد و توسعه صنایع کوچک.

۵... ساماندهی و پشتیبانی از ایجاد پیوند مناسب بین صنایع کوچک، متوسط و بزرگ، توسعه شبکه‌ها، خوشه‌های صنعتی و توسعه مراکز اطلاع‌رسانی و تجارت الکترونیک برای آنها از طریق شرکت‌های زیرمجموعه.

۱. اساسنامه مذکور در مصوبه هیئت‌وزیران (به شماره ۸۰۷۹۹/ت/۵۸۷۵۵ هـ مورخ ۱۴۰۰/۷/۲۸) اصلاح شده است.

۶. حمایت و پشتیبانی از تحقیقات کاربردی، توسعه‌ای و ارتقای سطح فناوری در واحدهای کوچک صنعتی.
- ۸... ساماندهی اقدامات پشتیبانی از واحدهای کوچک صنعتی نوپا (در شرف ایجاد) و فراهم آوردن سازوکار لازم برای پشتیبانی از فعالیت‌های مخاطره‌پذیر در صنایع کوچک از طریق شرکت‌های زیرمجموعه.
- ۱۰... مطالعه، بررسی و برنامه‌ریزی همه‌جانبه جهت احداث شهرک‌های صنعتی اعم از عمومی، تخصصی (از جمله صنایع تبدیلی، کشاورزی و غیره)، فناوری، مجموعه کارگاهی و زادپروری (انکوباتوری).
۱۱. سازماندهی احداث شهرک‌های صنعتی و ارائه خدمات ضروری برای متقاضیان ایجاد واحدهای تولیدی و خدماتی توسط شرکت‌های زیرمجموعه.
۱۲. تأسیس شرکت‌های شهرک‌های صنعتی زیرمجموعه برای ایجاد عملیات مقرر در این اساسنامه با رعایت سیاست‌های عمومی دولت در رابطه با توسعه صنایع در سطح کشور.
۱۳. انجام عملیات و خدمات مورد نیاز شرکت‌های زیرمجموعه در کلیه زمینه‌ها (فنی، مالی، اداری، خدماتی، آموزشی، اطلاع‌رسانی، بازرگانی و مشاوره‌ای) برای گسترش و تأمین تأسیسات زیربنایی شهرک‌های صنعتی و سایر خدمات مورد نیاز.
۱۴. ایجاد هماهنگی در احداث، اجرا و اداره امور شهرک‌های صنعتی و نظارت بر آنها به منظور استفاده مطلوب از سرمایه‌گذاری‌های انجام شده.
- ۱۷... انجام سایر اموری که موجب رفع موانع و مشکلات فراراه توسعه و گسترش صنایع کوچک در سطح کشور می‌شود در چارچوب اساسنامه و با رعایت قوانین مربوط».

۲-۴. آمارهایی در خصوص شهرک‌های صنعتی در ایران

طبق آخرین گزارش سازمان صنایع کوچک و شهرک‌های صنعتی ایران (ارائه شده در تیرماه سال ۱۴۰۲)، آمارهای زیر در خصوص شهرک‌های صنعتی در کشور قابل توجه است:

- تعداد صنایع کوچک به بهره‌برداری رسیده: ۸۱ هزار واحد،
- سهم صنایع کوچک: ۹۲ درصد از کل صنایع موجود،
- سهم اشتغال: ۴۵ درصد از کل صنایع موجود،
- سهم ارزش افزوده: ۱۶/۸ درصد از کل صنایع موجود،
- سهم ارزش تولیدات: ۱۷ درصد از کل صنایع موجود،
- سهم صادرات: حدود ۱۰ درصد از کل صنایع موجود [۱۱].

همچنین، آمار شهرک‌های صنعتی و نواحی صنعتی کشور، در جدول ۱ قابل مشاهده است.

جدول ۱. تعداد شهرک‌های صنعتی و نواحی صنعتی کل کشور در سال ۱۴۰۲

عنوان	تعداد مصوب	در حال بهره‌برداری
شهرک صنعتی	۵۷۹	۵۱۱
ناحیه صنعتی	۴۷۸	۳۴۷
جمع	۱۰۵۸	۸۵۸

مأخذ: وزارت صنعت، معدن و تجارت، سازمان صنایع کوچک و شهرک‌های صنعتی ایران، معاونت صنایع کوچک، ۱۴۰۲.

همچنین در جدول ۲، وضعیت شهرک‌ها و نواحی صنعتی در سال ۱۴۰۰ قابل مشاهده است.



جدول ۲. وضعیت شهرک‌ها و نواحی صنعتی در سال ۱۴۰۰

میزان	واحد سنجش	عنوان
۱۰۳۷	شهرک و ناحیه	شهرک‌ها و نواحی صنعتی مصوب (با احتساب مناطق ویژه اقتصادی)
۸۴۴	شهرک و ناحیه	شهرک‌ها و نواحی صنعتی مصوب در حال بهره‌برداری (واگذاری زمین)
۱۵۴۷۶۰	هکتار	مساحت اراضی در اختیار
۶۴۹۰۰	هکتار	مساحت زمین‌های صنعتی قابل واگذاری
۸۳۵	شهرک و ناحیه	شهرک‌ها و نواحی صنعتی دارای آب
۸۵۸	شهرک و ناحیه	شهرک‌ها و نواحی صنعتی دارای برق
۶۸۵	شهرک و ناحیه	شهرک‌ها و نواحی صنعتی دارای گاز
۹۹۱۶۸	قرارداد	تعداد قراردادهای واگذاری زمین
۴۶۰۹۵	هکتار	مساحت زمین واگذار شده
۴۹۲۲۱	واحد	واحدهای به بهره‌برداری رسیده
۹۸۱۰۲۸	نفر	اشتغال واحدهای به بهره‌برداری رسیده
۶	شهرک	تعداد شهرک‌های فناوری به بهره‌برداری رسیده
۴۰	مرکز	مراکز خدمات فناوری و کسب‌وکار به بهره‌برداری رسیده
۵۰۵	خوشه صنعتی	تعداد خوشه‌های شناسایی شده
۱۲۲	خوشه صنعتی	تعداد پروژه‌های توسعه خوشه‌ای خاتمه یافته
۴۵۶۰۷	دوره	تعداد دوره‌های برگزار شده جهت شاغلین واحدهای صنعتی
۱۱۱۱۷۵۴	نفر	تعداد نفرات آموزش دیده جهت شاغلین
۴۴۳۰	تور	تورهای صنعتی برگزار شده

۱. وزارت صنعت، معدن و تجارت، معاونت هماهنگی محیط کسب و کار، دفتر فناوری داده و اطلاعات و امنیت فضای مجازی، «صنعت، معدن و تجارت به روایت آمار و اطلاعات؛ گزارش شماره ۸۸ (عملکرد سال ۱۴۰۰)»، خردادماه سال ۱۴۰۱، صص ۱۵۴-۱۵۳.

۳. برخی از مهم‌ترین مسائل و مشکلات کسب و کارها با تأکید بر واحدهای صنعتی مستقر در شهرک‌های صنعتی



بدیهی است که بنگاه‌های مستقر در شهرک‌های صنعتی نیز کم‌وبیش از مشکلاتی که واحدهای خارج از شهرک صنعتی با آن مواجه‌اند، رنج می‌برند. گرچه برخی معضلات نیز مختص واحدهای درون شهرک‌های صنعتی است. در این قسمت، براساس پایش‌ها و نظرسنجی‌های صورت گرفته، به‌نحو اجمالی به مشکلات کلی شهرک‌های صنعتی پرداخته می‌شود و در بخش چهارم، به تفکیک، برخی از مهم‌ترین مسائل و معضلات شهرک‌های صنعتی مورد تحلیل و ارزیابی قرار می‌گیرد.

مسائل مربوط به شهرک‌های صنعتی در بسیاری از نظرسنجی‌های انجام‌شده از بنگاه‌های کوچک و متوسط، از جمله مسائل اصلی به‌شمار می‌رود. براساس یکی از گزارش‌های مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی در مهرماه سال ۱۴۰۱، محیط سرمایه‌گذاری و کسب و کار با ۳۸ چالش مواجه است. این ۳۸ چالش در بیش از پنج محور از جمله تأمین مواد اولیه، امور مالیاتی، تأمین اجتماعی، صادرات، فروش و بازار داخلی دسته‌بندی شده‌اند. این موانع بر مبنای نظرخواهی ۵۰۰ بنگاه کوچک و متوسط به‌دست آمده است. براساس داده‌های گردآوری‌شده، اولین چالش محیط سرمایه‌گذاری و کسب و کار بنگاه‌های کوچک و متوسط، به تأمین مواد اولیه بازمی‌گردد. مسائل مالیاتی دومین دغدغه ۵۰۰ بنگاه کوچک و متوسط است. سومین چالش، تأمین اجتماعی است. موضوع صادرات، چهارمین چالش فعالان اقتصادی است. از نگاه فعالان اقتصادی، پنجمین چالش محیط سرمایه‌گذاری و کسب و کار کشور، فروش و بازار داخلی است. این مطالعه بیانگر آن است که فعالان اقتصادی با چهار مانع فرعی غیر از پنج مانع اصلی مواجه هستند. هریک از این موانع فرعی، شامل مجموعه‌ای از موانع به این شرح شناسایی شده‌اند:

۱. مشکلات مربوط به شهرک‌های صنعتی، دریافت مجوز، [تأمین] مالی (سیستم بانکی)، واردات ماشین‌آلات، تجهیزات و قطعات یدکی، گمرک، آب و برق، سوخت و امور اراضی، در صدر این فهرست قرار دارد؛
۲. دومین مانع، طولانی بودن و شفاف نبودن رویه‌های اخذ استعلام و مجوزهای سازمان ملی استاندارد، وزارت بهداشت (سازمان غذا و دارو) و محیط زیست است؛
۳. مجموعه چالش‌های فرعی سوم، کمبود فعالیت‌های انجام‌گرفته در خصوص تحقیق و توسعه به‌منظور اعمال سریع تغییرات در مشخصات محصول، برآوردن نیازهای مشتریان و افزایش توان رقابتی است؛
۴. نبود برنامه‌های مشخص برای بهبود همکاری بین بنگاه‌های کوچک و متوسط، آخرین مانع محیط سرمایه‌گذاری و کسب و کار کشور ذکر شده است [۱۲].

بدین ترتیب، در مطالعه مورد استناد، مشکلات مربوط به شهرک‌های صنعتی به‌طور مستقل از مشکلاتی مانند دریافت مجوز، مشکلات بانکی و واردات ماشین‌آلات ذکر شده است.

مشکلات شهرک‌های صنعتی توسط نهادهای مختلف شناسایی و فهرست شده است. برای نمونه، براساس گزارش اخیر سازمان صنایع کوچک و شهرک‌های صنعتی ایران،^۱ چالش‌های شهرک‌های صنعتی به‌شرح زیر فهرست شده است:

۱. عدم امکان بهره‌مندی شهرک‌های صنعتی از عوارض ارزش‌افزوده پرداخت‌شده به شهرداری‌ها به‌دلیل عدم ارائه خدمات شهرداری‌ها در داخل شهرک‌ها و نواحی صنعتی؛

۱. شایان ذکر است از نگاه نگارنده، اولاً، موارد ۱۵ گانه ذکر شده عمدتاً منحصر به بنگاه‌های مستقر در شهرک‌های صنعتی نیست و ثانیاً، برخی از آنها مانند موارد (۲) و (۳) به‌نظر مبهم می‌رسد؛ اما به جهت رعایت امانت عیناً نقل قول شده است.

۲. حمایت از واحدهای احیا شده راكد؛

۳. افزایش هزینه تولید و عدم تمایل واحدهای صنعتی به توسعه فعالیت تولیدی و جذب نیروی جدید (بالا بودن نرخ حق بیمه تأمین اجتماعی برای بنگاه‌های کوچک و متوسط و عدم برخورداری آنها از حمایت سازمان تأمین اجتماعی)؛
۴. بخشنامه محور بودن سازمان تأمین اجتماعی به جای قانون محور بودن (عدم صراحت و شفافیت بخشنامه‌های سازمان تأمین اجتماعی)؛
۵. عدم شمول معافیت‌های مالیاتی ماده (۱۳۲) قانون مالیات‌های مستقیم^۱ برای اشخاص حقیقی؛
۶. طولانی بودن مراحل حسابرسی مالیاتی؛
۷. کندی استرداد مالیات بر ارزش افزوده؛
۸. مسدود کردن حساب و توقیف اموال منقول و غیرمنقول بدهکاران مالیاتی؛
۹. شیوه تأمین مالی صنایع کوچک و متوسط (عدم هماهنگی قوانین و مقررات تسهیلات بانکی با نیازهای صنایع کوچک و متوسط؛ محدود بودن زمان تنفس و بازپرداخت تسهیلات در نظر گرفته شده برای واحدهای کوچک و متوسط)؛
۱۰. عدم تمکین بانک‌ها به قانون تسهیل تسویه بدهی واحدهای تولیدی؛
۱۱. فرایند طولانی در تخصیص ارز مورد نیاز واحدها و طرح‌های در دست اجرا؛
۱۲. ضعف در تعیین قاعده کاری برای تهاتر بین صادرکننده و واردکننده؛
۱۳. تغییرات مکرر مقررات از حیث محدودیت و ممنوعیت کالاهای وارداتی و عدم اجرای مواد (۲ و ۳ و ۲۴) قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار؛
۱۴. تطویل در فرایند ترخیص کالا به سبب فرایند بررسی و قطعی‌های مکرر سامانه پنجره واحد تجارت فرامرزی؛
۱۵. زون بندی‌های زیست محیطی منجر به کاهش رده استقرار صنایع در شهرک‌ها و نواحی صنعتی [۱۱].

در پژوهش دیگری، سه دسته شرایط به عنوان دلایل چالش‌های بنگاه‌های کوچک و متوسط به ترتیب زیر توضیح داده شده است:

۱. براساس ماده (۱۳۲) «قانون مالیات‌های مستقیم» (مصوب ۱۳۶۶/۱۲/۳) و الحاقات و اصلاحات بعدی آن: «درآمد واحدهای تولیدی و معدنی که از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون از طرف وزارتخانه‌های صنایع، معادن و فلزات یا جهاد سازندگی - حسب مورد - برای آنها کارت شناسایی یا پروانه بهره‌برداری صادر یا قراردادهای استخراج و فروش منعقد می‌شود از تاریخ استخراج و بهره‌برداری حسب اولویت‌های (۱)، (۲) و (۳) به ترتیب به مدت (۸)، (۶) و (۴) سال از مالیات معاف هستند. در مورد واحدهای یادشده که در مناطق محروم استقرار دارند و یا مستقر می‌شوند، معادل پنجاه درصد (۵۰٪) مدت‌های مذکور در فوق - حسب مورد - به مدت معافیت مقرر در این ماده اضافه می‌شود. تبصره «۱» (اصلاحی ۱۳۷۶/۱۱/۲۶) - فهرست اولویت‌های موضوع این ماده در آغاز هر دوره برنامه توسط وزارتخانه‌های ذی‌ربط با همکاری وزارت امور اقتصادی و دارایی و سازمان برنامه و بودجه تهیه و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد فهرست مذکور شامل کارت‌های شناسایی و پروانه‌های صادره و قراردادهای استخراج و فروش در طول برنامه‌های مربوط مجاز خواهد بود. دولت مکلف است ظرف یک ماه از تاریخ تصویب این اصلاحیه فهرست اولویت‌های موضوع این ماده را برای باقیمانده مدت برنامه اول تهیه و اعلام نماید. تبصره «۲» (اصلاحی ۱۳۷۱/۱۲/۷) - فهرست مناطق محروم در آغاز هر برنامه توسط سازمان برنامه و بودجه تهیه و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد. تبصره «۳» (اصلاحی ۱۳۷۱/۱۲/۷) - معافیت موضوع این ماده شامل درآمد واحدهای تولیدی و معدنی مستقر در شعاع ۱۲۰ کیلومتری مرکز تهران و ۵۰ کیلومتری مرکز اصفهان نخواهد بود. تبصره «۴» (اصلاحی ۱۳۷۱/۱۲/۷) - ۲۰٪ درآمد مشمول مالیات ابرازی حاصل از فعالیت‌های تولیدی و معدنی، طراحی مهندسی و طراحی مونتاژ که از طرف وزارتخانه‌های فوق برای آنها پروانه بهره‌برداری صادر شده یا می‌شود از مالیات معاف می‌باشد. تبصره «۵» (اصلاحی ۱۳۷۶/۱۱/۲۶) - معادنی که تاریخ شروع استخراج و بهره‌برداری آنها طبق گواهی وزارت معادن و فلزات قبل از تصویب این اصلاحیه می‌باشد نسبت به بقیه مدت‌های مذکور از تاریخ تصویب این اصلاحیه مشمول معافیت موضوع این ماده خواهند بود.» ر.ک: سامانه ملی قوانین و مقررات جمهوری اسلامی ایران، معاونت حقوقی ریاست جمهوری، معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات، قابل دسترس در نشانی اینترنتی:

۱. شرایط (عوامل) زمینه‌ای: دولت به‌مثابه مانع؛ نظام بوروکراسی؛ فرهنگ ضد سرمایه‌دار؛ سرمایه‌گذاری تقلیدی؛ بستر و زمینه اجتماعی،
۲. شرایط مداخله‌ای: مدیریت سنتی؛ پایین بودن سطح تخصص؛ ماهیت صنعت؛ مشکلات کارگری،
۳. شرایط علی: نوسانات بازار ارز؛ موانع نظام بانکی؛ اختلافات شرکا [۱۳].

در نتیجه مشکلاتی که در قالب‌ها و عبارات مختلف شرح داده شد، فعالیت بسیاری از واحدهای صنعتی مستقر در شهرک‌های صنعتی با اختلال مواجه شده و در مواردی نیز به تعطیلی آنها انجامیده است. گزارش سازمان صنایع کوچک و شهرک‌های صنعتی در چهار ماه اول سال ۱۴۰۱ حاکی از آن است که ۵۶ درصد واحدهای راکد صنعتی در شهرک‌های صنعتی و مابقی در بیرون شهرک‌ها قرار دارند. نتیجه طرح پایش واحدهای صنعتی غیرفعال نشان می‌دهد که ۱۲ هزار و ۶۷ واحد راکد، شامل ۶۸۱۴ واحد در داخل شهرک‌ها و نواحی صنعتی و ۵۲۵۳ واحد در خارج از آنها وجود دارد [۱۴].

طبق آمار ارائه شده در مهرماه سال ۱۴۰۱ توسط معاون اقتصادی استاندار تهران، از مجموع ۱۵ شهرک صنعتی و ۴ ناحیه صنعتی در تهران، ۵۳۴ واحد غیرفعال است. ۵۳۴ واحد، می‌تواند اشتغال ۷۶۸۷ نفر را تأمین کند. طبق نظر سنجی صورت گرفته، ۳۸۱ واحد به دلیل کمبود نقدینگی، ۹۹ واحد به دلیل فقدان بازار، ۱۰ واحد به دلیل اختلاف شرکا، ۳۸ واحد به دلیل کمبود مواد اولیه و ۶ واحد به دلیل عدم برخورداری از ماشین‌آلات، غیرفعال شده‌اند [۱۵].

۴. بررسی و تحلیل مسائل و مشکلات شهرک‌های صنعتی

پس از شرح اجمالی مشکلات شهرک‌های صنعتی، در ادامه تصویری از وضعیت زیرساخت‌ها در شهرک‌های صنعتی ارائه خواهد شد، سپس به بررسی و تحلیل مسائل و مشکلات شهرک‌های صنعتی به تفکیک در حوزه‌های تأمین زمین، زیرساخت (برق، آب و گاز)، محیط زیست، نیروی کار خواهیم پرداخت. آنچه در گزارش حاضر بر آن تمرکز می‌شود، مشکلات و معضلات شهرک‌های صنعتی است که در نشست‌ها، نظرخواهی‌ها و پایش‌های مختلف شناسایی و دسته‌بندی شده است. در گزارش پیش‌رو، در موارد بسیاری، صرفاً به طرح بحث اکتفا و تلاش شده موانع و مشکلات کسب‌وکارها در شهرک‌های صنعتی، احصا و دسته‌بندی شود. بررسی و تحلیل دقیق و عمیق معضلات ذکر شده هر یک از ادعاهای مطرح شده، نیازمند انجام پژوهش‌های میدانی، موردی مستقل است.

۴-۱. تأمین زمین

مشکلات مربوط به تأمین زمین، یکی از اصلی‌ترین مشکلات واحدهای صنعتی مستقر در شهرک‌های صنعتی شناسایی شده است. برای نمونه، در یک ارزیابی صورت گرفته توسط وزارت صنعت، معدن و تجارت در سال ۱۳۹۹، ۳۲ بنگاه، بخش «بیمه (تأمین اجتماعی)»، ۳۱ بنگاه، بخش «مالی (سیستم بانکی)» و ۳۰ بنگاه، بخش «شهرک‌های صنعتی» را به‌عنوان عوامل مخل محیط کسب‌وکار معرفی کرده‌اند [۱۶]. بدین ترتیب، اهمیت مشکلات مربوط به شهرک‌های صنعتی به اندازه‌ای بوده که بخش جداگانه‌ای به آن در کنار مشکلات بیمه و نظام بانکی به آن اختصاص داده شده است. نکته قابل توجه اینکه از چهار عامل مخل کسب‌وکار در شهرک‌های صنعتی، سه مورد مربوط به زمین اعلام شده، به این شرح است: «۱. طولانی بودن زمان واگذاری زمین، عدم تخصیص زمین؛ ۲. گرانی زمین در شهرک‌ها؛ ۳. شفاف نبودن قوانین واگذاری زمین و ۴. عدم تأمین آب و برق مورد نیاز در شهرک‌ها [۱۶].»

طبق اظهارات رئیس دبیرخانه شورای گفتگوی دولت و بخش خصوصی استان خراسان رضوی: «محدودیت زمین قابل واگذاری در شهرک‌های صنعتی مشهود که به‌رغم وجود تقاضا برای سرمایه‌گذاری در مرکز استان و به‌ویژه شهرک صنعتی توس، از جمله مشکلات موجود در حوزه صنعت استان است. نبود زمین کافی در شهرک‌های صنعتی مشهود و وجود موانع توسعه شهرک صنعتی توس و ماشین‌ابزار، علی‌رغم مصوبه هیئت دولت... و مصوبه شورای



گفتگو و کار گروه امور زیربنایی برای توسعه شهرک ماشین‌ابزار و بیکرد استقرار صنایع دانش‌بنیان و کم‌آبر، همچنان احساس می‌شود» [۱۷]. عمده‌ترین مشکل در راه‌اندازی کسب و کار، قیمت بالای زمین در شهرک‌های صنعتی ذکر شده است. طبق ماده (۲) «قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها» (مصوب ۱۳۷۴/۳/۳۱) ۸۰ درصد قیمت روز اراضی پس از تغییر کاربری، باید به دولت پرداخت شود.^۱ به دلیل این بار مالی، مصوبه‌ای که از سال ۱۳۸۲ در باره ۸ شهرک صنعتی در استان تهران به تصویب رسیده، اجرا نشده است، در کادر ۱، وضعیت استان البرز در خصوص مسأله مورد بحث، تشریح شده است [۱۵].

کادر ۱. شواهدی از وضعیت زمین در شهرک‌های صنعتی در استان البرز

در استان البرز به دلیل ممنوعیت احداث کارخانه در شعاع ۱۲۰ کیلومتری تهران (حداقل برای رده ۳ به بالا) از حیث رده‌بندی آلاینده‌گی طبق مقررات مربوط، جز برای کسب و کارهای دانش‌بنیان و صنایع غذایی، باید زمین در شهرک صنعتی خریداری شود، اما در حال حاضر زمینی برای واگذاری وجود ندارد. در حالی که حدود ۱۰ درصد از زمین‌ها در شهرک‌های صنعتی احتکار شده، به این معنا که در سال‌های پیش از واگذاری یا با اندکی ساخت و ساز رها کرده است. این در حالی است که فرایند خلع ید بسیاری از زمین‌ها در فرایندهای دعاوی حقوقی قرار می‌گیرند.

در استان البرز به دلیل ممنوعیت احداث کارخانه در شعاع ۱۲۰ کیلومتری تهران (حداقل برای رده ۳^۲ به بالا) از حیث رده‌بندی آلاینده‌گی طبق مقررات مربوط، جز برای کسب و کارهای دانش‌بنیان و صنایع غذایی، باید زمین در شهرک صنعتی خریداری شود، اما در حال حاضر زمینی برای واگذاری وجود ندارد. در حالی که حدود ۱۰ درصد از زمین‌ها در شهرک‌های صنعتی احتکار شده، به این معنا که در سال‌های پیش از واگذاری یا با اندکی ساخت و ساز رها کرده است. این در حالی است که فرایند خلع ید بسیار طولانی و با تشریفات خاص است؛ به‌ویژه بسیاری از زمین‌ها در فرایندهای دعاوی حقوقی قرار می‌گیرند.

توضیح اینکه در ایران، براساس تبصره «۲» بند «۲» فصل «ب» دفترچه قرارداد حق بهره‌برداری، «طرف قرارداد تا قبل از تحقق شرایط مندرج در فصل «ه» این قرارداد [تعهدات و اختیارات شرکت] هیچ‌گونه مالکیتی نسبت به زمین موضوع قرارداد به دست نمی‌آورد و فقط حق بهره‌برداری و استفاده از آن و امکانات زیربنایی و خدماتی به شرح مندرج در این قرارداد به وی تخصیص می‌گردد». چنان که در تبصره «۱» بند «۳» فصل «د» دفترچه قرارداد تصریح شده است: «طرف قرارداد مکلف است ظرف مدت ۶ ماه پس از اخذ گواهی پایان کار نسبت به اخذ و ارائه پروانه بهره‌برداری اقدام نماید و این مدت حسب موافقت کتبی شرکت قابل تمدید می‌باشد».

بنابراین، با تحقق شرایط مندرج در دفترچه قرارداد و ایفای تعهدات خریدار، شرکت شهرک‌های صنعتی استان «متعهد است پس از صدور پایان کار و دریافت پروانه بهره‌برداری طرف قرارداد با دریافت کلیه مطالبات و بهای زمین از طرف قرارداد (براساس مبالغ موضوع فصل ج)، زمین تخصیصی را طی سند رسمی و قطعی به نام‌برده منتقل نماید» (بند «۱» فصل «ه» دفترچه قرارداد). در انتهای بند «۴» ماده واحده اصلاحی، مندرج در «قانون اصلاح قانون راجع به تأسیس شرکت شهرک‌های صنعتی ایران» (مصوب ۱۳۷۶/۳/۱۱) نیز تصریح شده: «انتقال قطعی اراضی به صاحبان واحدهای صنعتی موکول به اخذ پروانه بهره‌برداری است».

۱. طبق صدر ماده (۲) قانون مذکور، «در مواردی که به اراضی زراعی و باغ‌ها طبق مقررات این قانون مجوز تغییر کاربری داده می‌شود هشتاد درصد (۸۰٪) قیمت روز اراضی و باغ‌های مذکور با احتساب ارزش زمین پس از تغییر کاربری بابت عوارض از مالکین وصول و به خزانه‌داری کل کشور واریز می‌گردد. نحوه تقویم ارزش اراضی موضوع این قانون توسط وزارت امور اقتصاد و دارایی تعیین و به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید».

۲. این موضوع در بخش محیط زیست توضیح داده خواهد شد.

بسیاری از مشکلات مربوط به تأمین زمین، به ماهیت، ساختار و عملکرد شرکت شهرک‌های صنعتی نسبت داده شده است. توضیح اینکه مدل‌های مختلفی توسط نهادهای بین‌المللی برای اداره و مدیریت شهرک‌های صنعتی ارائه شده است. سه مدل اصلی برای اداره شهرک‌های صنعتی در جهان عبارتند از: مدیریت توسط نهاد دولتی، مدیریت توسط نهاد خصوصی و مدیریت مشترک توسط نهاد دولتی و خصوصی. در مدل مدیریت توسط نهاد دولتی، نهادی قانونی با اختیارات مشخص، وظیفه توسعه و مدیریت شهرک را بر عهده دارد. این کار می‌تواند به‌طور مستقیم توسط یک وزارتخانه، آژانس یا سازمان یا از طریق یک شرکت تجاری دولتی^۱ یا شرکت تابع^۲ انجام شود. در مدل مدیریت توسط نهاد خصوصی، شرکت اداره‌کننده شهرک، یک نهاد سودمحور با هدف ایجاد یا توسعه شهرک / پارک صنعتی تأسیس شده است. این مدل اغلب در مواردی اجرا می‌شود که سرمایه‌گذاران خصوصی در شهرک سرمایه‌گذاری کرده و یا مالکیت شهرک‌های صنعتی را در اختیار دارند. در آخر، مدل مدیریت مشترک توسط نهادهای دولتی و خصوصی، یک نهاد قانونی و یک شرکت، به ترتیب برای اداره و توسعه شهرک ایجاد می‌شوند و شهرک‌های صنعتی تحت مالکیت مشترک دولتی و خصوصی، به‌طور مشترک توسط دولت و سرمایه‌گذاران خصوصی اداره می‌شوند. ساز و کار تقسیم اختیارات در اساسنامه شرکت تابعه توضیح داده شده است. مطالعات انجام‌شده نشانگر آن است که تقریباً همواره مدیریت شهرک و تصمیمات فنی به شرکای خصوصی واگذار می‌شود و تملک زمین، جبران خسارت و اسکان مجدد و روابط دولتی به شریک دولتی واگذار می‌شود. انتخاب هر یک از مدل‌های توضیح داده شده، باید متناسب با سایر اجزای سیاست صنعتی و نیز هدف اولیه از تأسیس شهرک‌های صنعتی صورت گیرد [۲۰].

مباحث مربوط به ساختار مدیریتی شهرک‌های صنعتی در ایران، خارج از موضوع گزارش حاضر بوده و نیازمند مجالی مستقل است. در اینجا تنها به طرح این مسئله پرداخته می‌شود که در چارچوب نظام حقوقی فعلی حاکم بر شهرک‌های صنعتی در ایران، بسیاری از مشکلات مربوط به تأمین زمین - چنان که گفته شد - به ماهیت، ساختار و عملکرد شرکت شهرک‌های صنعتی منتسب می‌شود. در مواردی، شرکت شهرک‌های صنعتی به‌عنوان رقیب بخش خصوصی واقعی ظاهر می‌شود. چراکه منافع شرکت اقتضا می‌کند زمین‌هایی را که به قیمت بسیار نازل از منابع طبیعی خریده، به متقاضیان زمین با قیمت بسیار بالاتری بفروشد. در این حالت، حتی در مواردی که در مصوبه هیئت‌وزیران، زمین به یک سرمایه‌گذار تحویل داده شود که سرمایه‌گذار، تأمین زیرساخت‌ها را خود متعهد شده است، شرکت شهرک‌ها از تأیید خودداری می‌کند. چراکه تخصیص زمین از سوی دولت به‌طور مستقیم به سرمایه‌گذار، بزرگ‌ترین و در واقع تنها منبع درآمدزایی شرکت شهرک‌های صنعتی را از میان می‌برد [۱۸].

طبق ادعای مطرح شده توسط مقام مسئول استانداری استان مرکزی، مشکلات متعدد مدیریتی به‌ویژه در شرکت شهرک‌های صنعتی استان‌ها وجود دارد. بسیاری از مشکلات، به نواقص دستورالعمل‌هایی مربوط است که توسط شرکت شهرک‌های صنعتی ایران به تصویب رسیده است. ضروری است این دستورالعمل‌ها که بعضاً مبتنی بر قوانین و مقررات هستند، اصلاح شده و با شرایط روز متناسب‌سازی شوند. برای مثال، یک مورد به قیمت‌گذاری اراضی شهرک‌های صنعتی باز می‌گردد که هر ۶ ماه یک‌بار صورت می‌گیرد؛ بر این مبنا که گزارش کارشناسان رسمی، طبق «قانون کانون کارشناسان رسمی دادگستری» (مصوب ۱۳۸۱/۱/۱۸)، ۶ ماه اعتبار دارد.^۳ بنابراین، یا باید قانون مذکور و مقررات مربوط اصلاح شود یا راه‌حل دیگری در نظر گرفته شود [۲۱].

معضل دیگر در شهرک‌های صنعتی آن است که ضوابط ساخت‌وساز در زمین‌های داخل در شهرک صنعتی به‌نحوی است که امکان ساخت بیش از ۴۰ درصد از مساحت کل زمین وجود ندارد.^۴ برای مثال، طبق «ضوابط و مقررات ساخت‌وساز واحدهای صنعتی در سطح شهرک‌ها

1. Special Operations Executive (SOE)

2. Special Purpose Vehicle (SPV)/ Special Purpose Entity (SPE)

۳. طبق تبصره ماده (۱۹) قانون مذکور، «در مواردی که انجام معاملات مستلزم تعیین قیمت عادلانه روز از طرف کارشناس رسمی است، نظریه اعلام شده حداکثر تا ۶ ماه از تاریخ صدور معتبر خواهد بود».

۴. براساس بند «۴-۱» «ضوابط و مقررات ساخت‌وساز واحدهای صنعتی در سطح شهرک‌ها/نواحی صنعتی و مناطق ویژه اقتصادی»، «سطح اشغال قطعات صنعتی در شهرک‌ها/نواحی صنعتی و مناطق ویژه اقتصادی تقاضامحور ۴۰ درصد و در سایر شهرک‌ها/نواحی صنعتی و مناطق ویژه اقتصادی ۳۵ درصد منظور می‌گردد». در بند «۴-۲» مقرر مذکور نیز تصریح شده: «سطح اشغال شامل مجموع سطوح ساختمان‌های تولیدی، اداری، نگهبانی، پست برق، پست گاز، انبار مسقف، مخازن

نواحی صنعتی و مناطق ویژه اقتصادی»، ساختمان کارگاه (سوله یا...) باید ۵ متر از دیوار فاصله داشته باشد. طبق بند «۴-۶» «ضوابط و مقررات ساخت‌وساز واحدهای صنعتی...»: «ساختمان نگهبانی، پارکینگ و نیز فضاهایی از قبیل برق اضطراری و یا مشابه می‌توانند فقط در قسمت جلوی قطعه زمین و بدون رعایت حرایم واقع گردد (موارد استثنا به پیشنهاد معاونت فنی و تصویب هیئت مدیره شرکت استانی امکان پذیر می‌باشد). فاصله مستحذات مذکور از ساختمان‌های تولیدی، انبار مسقف و روباز، مخازن هوایی یا زمینی و پیش‌تصفیه‌ها برای زمین‌های تا ۱۰۰۰ متر مربع ۳٫۵ متر و بالای ۱۰۰۰ متر مربع ۵ متر الزامی می‌باشد». در تبصره «۴» بند مذکور نیز مقرر شده: «در قطعات بزرگ (قطعات با بر جلو و بر جانبی غیر متعارف)، قطعات نامناسب از نظر شکل هندسی، فاصله منتهی‌الیه ساختمان نگهبانی و اداری از سالن تولید، انبار مسقف و روباز، مخازن هوایی یا زمینی و تصفیه‌خانه‌ها برای اراضی تا ۱۰۰۰ متر مربع ۳/۵ متر و اراضی ۱۰۰۰ متر مربع به بالا ۵ متر می‌باشد و در سایر قسمت‌ها (به شرط عدم وجود مستحذات) تنها رعایت حریم تا دیوار بر جلو الزامی است». این فاصله به این معناست که امکان ساخت سالن در بیش از حدود ۴۰ درصد زمین وجود ندارد. ضوابط دیگری نیز از جمله لزوم وجود نگهبانی وجود دارد.^۱

۴-۲. حوزه زیرساخت

۴-۲-۱. تصویری از وضعیت زیرساخت‌ها در شهرک‌های صنعتی

با وجود احکام قانونی متعدد، مشکلات شهرک‌های صنعتی در حوزه زیرساخت‌ها همچنان به قوت خود باقی و در مواردی رو به افزایش است. برای مثال، طبق اظهارات مدیرعامل [وقت] سازمان صنایع کوچک و شهرک‌های صنعتی ایران، تأمین زیرساخت، مهم‌ترین مطالبه در مناطقی است که برای توسعه صنایع، تقاضا وجود دارد؛ «از سوی دیگر، هزینه تأمین زیرساخت‌ها به شدت افزایش پیدا کرده است...» [۲۲]. عناوین چالش‌های شهرک‌های صنعتی در بخش زیرساخت توسط معاون صنایع کوچک و شهرک‌های صنعتی ایران به شرح زیر بر شمرده شده است:

- عدم تحویل و نگهداری شبکه‌های برق (شبکه روشنایی) و تأخیر در تحویل و نگهداری شبکه گاز و مخابرات در شهرک‌ها و نواحی صنعتی از سوی شرکت توزیع برق استان، شرکت گاز و مخابرات استان‌ها؛
- عدم اجرای تعهدات توسط شرکت‌های برق منطقه‌ای، شرکت گاز، مخابرات و اداره کل راه و شهرسازی بر اساس توافقنامه‌های مشترک با شرکت شهرک‌های صنعتی استان‌ها؛
- مشکلات مربوط به کمبود آب در شهرک‌ها و نواحی صنعتی؛
- مشکلات خرید و تغییر کاربری چاه کشاورزی به صنعتی و اخذ موافقت سازمان جهاد کشاورزی؛
- افزایش نرخ آب‌بها واحدهای صنعتی مستقر در شهرک‌هایی که صنعتی شده‌اند...؛
- دریافت هزینه‌های سنگین تخصیص پساب، تصفیه مجدد پساب، هزینه جبران افت آب‌های زیرزمینی، آب‌بها و پساب‌بها، از سوی وزارت نیرو از واحدهای صنعتی مستقر و متعاقباً افزایش قیمت تمام‌شده کالا» [۱۱].
- برای نمونه، در آذربایجان شرقی، مشکلات مربوط به زیرساخت‌هایی مانند برق، آب، تصفیه‌خانه و راه، عدم وجود تقاطع غیرهم‌سطح در ورودی برخی شهرک‌های صنعتی، کمبود ایستگاه‌های آتش‌نشانی در شهرک‌ها، مشکلاتی در خصوص زمین‌های اوقافی شهرک سرمایه‌گذاری خارجی و مشکل معارضین محلی و تداخل زمین‌ها با منابع طبیعی، از جمله مشکلات شهرک‌های صنعتی استان بر شمرده شده است [۲۳].
- نمونه دیگر، شهرک صنعتی عباس‌آباد (استان تهران، شهرستان پاکدشت) است. طبق اظهارات مدیرعامل شهرک مذکور: «... در شهرک عباس‌آباد که سال ۱۳۷۲ آغاز به کار کرده، هنوز تصفیه‌خانه، راه‌های دسترسی، ظرفیت برق، آب و نیازهای اصلی در آن ایجاد نشده است» [۲۴].

هوایی یا زمینی، پیش‌تصفیه‌ها و مفاد بند «۳-۲» می‌باشد.

۱. در بند «۱-۳» «ضوابط و مقررات ساخت‌وساز واحدهای صنعتی...» مقرر شده: «حداکثر زیربنای ساختمان نگهبانی ۸۰ متر مربع و فقط در یک طبقه می‌باشد که در قطعات بالای ۲۰۰۰ متر مربع، زیربنای آن مطابق طرح مصوب تا ۱۲۰ متر مربع، می‌تواند افزایش یابد».



براساس یک پژوهش، یکی از «عوامل بیرونی» به‌عنوان مؤلفه‌های تأثیرگذار در وضع واحدهای صنعتی مستقر در شهرک‌های صنعتی در استان خوزستان، عبارتند از: «ارائه تسهیلات زیربنایی و در محل شرکت شهرک‌های صنعتی که شامل مواردی مانند آب، برق، زمین، تلفن، سیستم حمل و نقل، تسهیلات خدمات عمومی مانند امکانات تفریحی، بهداشتی، اقامتی و دسترسی به مواد اولیه می‌باشد» [۲۵]. مشکلات تأمین زیرساخت‌های شهرک‌های صنعتی از سال ۷۹۳۱ افزایش یافته است. در کادر ۲، شواهدی از ادعای پیش‌گفته در استان مرکزی ذکر شده است [۲۶].

کادر ۲. شواهدی از مشکلات تأمین زیرساخت‌های شهرک‌های صنعتی در استان مرکزی

بنابر اظهارات مدیرکل دفتر هماهنگی امور سرمایه‌گذاری و اشتغال استانداری مرکزی، از سال ۱۳۹۷، با افزایش تورم، تأمین زیرساخت‌های شهرک‌های صنعتی با مشکلات و معضلات بسیاری مواجه شد. بدین ترتیب که تا پیش از این، روش واگذاری زمین و زیرساخت‌ها به این منوال بود که با درخواست متقاضی برای زمین و زیرساخت لازم برای احداث واحد صنعتی، حداقلی از زیرساخت (برای مثال، برق موقت ۲۵۰ کیلووات برای ساخت و ساز اولیه) برای حداقل ۲ سال دوره ساخت برای واحدهای صنعتی تأمین و در بازه زمانی ۲ ساله تا تکمیل واحد صنعتی، زیرساخت‌ها به‌طور کامل تأمین می‌شد. در واقع، نرخ تورم به‌میزانی بود که تعهدات قابل انجام بود. به عبارت دیگر، فعالیت‌های شرکت‌های شهرک‌های صنعتی تا پیش از سال ۱۳۹۷، «تعهدفروشی» بوده است. این رویه با نرخ ۱۰ تا ۱۵ درصد تورم، قابل پوشش بود، اما از سال ۱۳۹۷، به یک‌باره هزینه تعهدات افزایش یافت و از طرف دیگر قیمت زمین متناسب افزایش پیدا نکرد و لذا شرکت شهرک‌های صنعتی، دیگر قادر به انجام تعهدات زیرساختی خود نبود. به بیان دقیق‌تر، درآمدهای شرکت شهرک‌های صنعتی ناشی از واگذاری حق انتفاع زمین به متقاضیان، با هزینه‌های تکمیل زیرساخت‌ها، ناهمخوان شد. با این اوصاف، شرکت شهرک‌های صنعتی از عهده انجام تعهدات جاری و تعهدات عقب افتاده بر نیامد و این امر، منجر به ایجاد نارضایتی شدید شد. مشکلات انباشت‌شده به آنجا رسید که از سال گذشته، دستگاه‌های نظارتی در برخی استان‌ها، از جمله استان مرکزی، اعلام کردند که شرکت شهرک‌های صنعتی اجازه ندارد بدون تأمین زیرساخت‌های زمین، به متقاضیان زمین واگذار کند. بدین ترتیب استانی مانند استان مرکزی که سالیانه حدود ۴۰۰ قرارداد واگذاری زمین در شهرک‌های صنعتی با متقاضیان منعقد می‌کرد، در حال حاضر این تعداد به ۵۰ مورد کاهش یافته است.

۱. در پژوهش مورد استناد، متغیرهای مستقل مرتبط با موضوع که مورد آزمون قرار گرفته‌اند به دسته کلی عوامل درونی و بیرونی به این شرح تفکیک شده‌اند: الف) عوامل درونی: شامل مشکلات داخلی شرکت‌ها (مواردی مانند اختلاف شرکا، مشکل حقوقی و مشکلات شخصی کارفرما)؛ مشکلات فنی (مواردی مانند ماشین‌آلات قدیمی و فرسوده)؛ مشکلات مالی (مواردی مانند چک برگشتی، کمبود سرمایه در گردش، ناتوانی در پرداخت بدهی به افراد ناتوانی در پرداخت بدهی به بانک‌ها)؛ مشکلات بازار فروش (شامل هزینه‌های بالای حمل و نقل، بُعد مسافت تا مبادی فروش و عدم وجود تقاضای درون استانی). ب) عوامل بیرونی: شامل مدیریت شرکت شهرک‌های صنعتی (مواردی همچون همکاری اولیه مدیر شهرک‌های صنعتی با سرمایه‌گذاران، تعامل تخصصی و برخورداری سرمایه‌گذاران از مدیریت اجرایی قوی شهرک صنعتی)؛ مشاوره‌های تخصصی و آموزشی ارائه‌شده در شهرک صنعتی (شامل امکان دسترسی به فناوری برتر، سیستم‌های اطلاعاتی موجود در شهرک صنعتی و امکان استفاده از مشاوره‌های تخصصی و آموزشی)؛ ارائه تسهیلات زیربنایی و زیرساختی (که در متن توضیح داده شد)؛ (ر. ک.: کریمی کیا و ممتازان، ۱۳۸۷: ۹۶-۹۵).

مشکلات تأمین زیرساخت‌های شهرک‌های صنعتی از سال ۱۳۹۷ افزایش یافته است. بنابر اظهارات، مدیر کل دفتر هماهنگی امور سرمایه‌گذاری و اشتغال استانداری مرکزی، از سال ۱۳۹۷، با افزایش تورم، تأمین زیرساخت‌های شهرک‌های صنعتی با مشکلات و معضلات بسیاری مواجه شد. بدین ترتیب که تا پیش از این، روش واگذاری زمین و زیرساخت‌ها به این منوال بود که با درخواست متقاضی برای زمین و زیرساخت لازم برای احداث واحد صنعتی، حداقلی از زیرساخت (برای مثال، برق موقت ۲۵۰ کیلووات برای ساخت‌وساز اولیه) برای حداقل ۲ سال دوره ساخت برای واحدهای صنعتی تأمین و در بازه زمانی ۲ ساله تا تکمیل واحد صنعتی، زیرساخت‌ها به‌طور کامل تأمین می‌شد. در واقع، نرخ تورم به‌میزانی بود که تعهدات قابل انجام بود. به‌عبارت‌دیگر، فعالیت‌های شرکت‌های شهرک‌های صنعتی تا پیش از سال ۱۳۹۷، «تعهدفروشی» بوده است. این رویه با نرخ ۱۰ تا ۱۵ درصد تورم، قابل پوشش بود، اما از سال ۱۳۹۷، به یک‌باره هزینه تعهدات افزایش یافت و از طرف دیگر قیمت زمین متناسب افزایش پیدا نکرد و لذا شرکت شهرک‌های صنعتی، دیگر قادر به انجام تعهدات زیرساختی خود نبود. به‌بیان دقیق‌تر، درآمدهای شرکت شهرک‌های صنعتی ناشی از واگذاری حق انتفاع زمین به متقاضیان، با هزینه‌های تکمیل زیرساخت‌ها، ناهمخوان شد. با این اوصاف، شرکت شهرک‌های صنعتی از عهده انجام تعهدات جاری و تعهدات عقب‌افتاده برنیامد و این امر، منجر به ایجاد نارضایتی شدید شد. مشکلات انباشت‌شده به آنجا رسید که از سال گذشته، دستگاه‌های نظارتی در برخی استان‌ها، از جمله استان مرکزی، اعلام کردند که شرکت شهرک‌های صنعتی اجازه ندارد بدون تأمین زیرساخت‌های زمین، به متقاضیان زمین واگذار کند. بدین ترتیب استانی مانند استان مرکزی که سالیانه حدود ۴۰۰ قرارداد واگذاری زمین در شهرک‌های صنعتی با متقاضیان منعقد می‌کرد، در حال حاضر این تعداد به ۵۰ مورد کاهش یافته است [۲۶].

در استان البرز نیز یکی از ضعف‌های اصلی شرکت شهرک‌های صنعتی، ایجاد زیرساخت‌های لازم در شهرک‌ها ذکر شده است. در شهرک‌های صنعتی استان البرز، به‌طور میانگین، زیرساخت‌ها ۷۵ درصد پیشرفت داشته است. در شهرک اشتهارد که در کنار آن دو شهرک دیگر با نام‌های «امید البرز» و «کوثر اشتهارد» نیز در دست احداث است، امکان ایجاد زیرساخت وجود ندارد. برای نمونه، اخیراً مدیر عامل آب منطقه‌ای استان البرز اعلام کرده که امکان تخصیص آب به‌هیچ‌وجه وجود ندارد و این امر، توسعه شهرک‌های صنعتی را به‌طور کامل منتفی کرده است [۱۸].^۲ مشکل دیگر در این خصوص، به کیفیت زیرساخت‌ها بازمی‌گردد. در یکی از پژوهش‌های انجام‌شده، کیفیت زیرساخت‌ها (آب‌رسانی، توزیع آب، برق و گاز) و هزینه‌های مرتبط برای شروع فعالیت در شرکت شهرک‌های صنعتی از جمله موانع سرمایه‌گذاری در بین تولیدکنندگان شمرده شده است. در خصوص کیفیت زیرساخت‌ها (آب‌رسانی، توزیع آب، برق و گاز) ۴۳ درصد اعلام داشته‌اند وضعیت نامناسبی وجود دارد، ۴۱ درصد آن را مناسب و ۱۶ درصد آن را [تا حدودی] مناسب اعلام کرده‌اند [۲۷].

چنان‌که معاون هماهنگی امور اقتصادی استانداری قزوین هشدار می‌دهد، مجموع این شرایط باعث شده در استان قزوین که زمانی بزرگ‌ترین و قدیمی‌ترین شهرک‌های صنعتی وجود داشت، با کوچک‌شدن چنین شهرک‌هایی مواجه شویم. برای مثال شهرک صنعتی البرز^۳ که در واقع، شهر صنعتی است، اکنون به کوچک‌ترین شهر صنعتی تبدیل شده است. در حال حاضر ۱۹ شهرک صنعتی به دلیل کثرت سرمایه‌گذاری در استان قزوین تأسیس شده است، اما به دلیل نبود امکانات زیرساختی مناسب، به مقامات کشوری اعلام‌شده که تا اطلاع ثانوی، امکان راه‌اندازی هیچ واحد صنعتی در قزوین وجود ندارد [۲۸].

۱. اظهارات مطرح‌شده در نشست با جناب آقای حسن میرزاخانی (معاون هماهنگی امور اقتصادی و توسعه منطقه‌ای استانداری مرکزی) و جناب آقای مجید نیکی‌ملکی (مدیر کل دفتر هماهنگی امور سرمایه‌گذاری و اشتغال استانداری مرکزی) در دفتر مطالعات اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، مورخ ۱۴۰۲/۳/۲۹؛ در پی‌نوشت: «اظهارات مدیر کل دفتر هماهنگی امور سرمایه‌گذاری و اشتغال استانداری مرکزی، ۱۴۰۲».

۲. اظهارات مطرح‌شده در نشست با جناب آقای سعید اکبرزاده (مدیر کل معاون هماهنگی امور اقتصادی استاندار البرز) در دفتر مطالعات اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، مورخ ۱۴۰۲/۳/۲۹؛ در پی‌نوشت: «اظهارات مدیر کل معاون هماهنگی امور اقتصادی استاندار البرز، ۱۴۰۲».

۳. شهر صنعتی البرز، یک منطقه صنعتی (شهرک صنعتی) در ۱۴ کیلومتری قزوین است. در این شهر صنعتی، بیش از ۵۰۰ واحد تولیدی وجود دارد.

۲-۲-۴. ارزیابی اجرای قوانین حوزه تأمین زیرساخت‌ها

به دلیل اهمیت زیرساخت‌ها در واحدهای تولیدی مستقر در شهرک‌های صنعتی، قانونگذار توجه ویژه‌ای به این موضوع داشته است. از جمله در ماده (۸۱)^۱ «قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)» (مصوب ۱۳۹۳/۱۲/۴)^۲ مقرر شده است: «وزارتخانه‌های نیرو، نفت و ارتباطات و فناوری اطلاعات مکلفند، نسبت به تأمین آب، برق، گاز و امکانات مخابراتی شهرک‌ها و نواحی صنعتی و مناطق ویژه اقتصادی و پارک‌های علم و فناوری تا درب واحدهای صنعتی و معدنی مستقر در شهرک‌ها و نواحی صنعتی و معدنی و منطقه ویژه اقتصادی و واحدهای فناوری مستقر در مراکز رشد و پارک‌های علم و فناوری اقدام کنند. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور موظف است اعتبار مورد نیاز را در لویح بودجه سنواتی به این منظور پیش‌بینی کند».

شایان ذکر است که ماده مذکور، با آنکه در بردارنده بار مالی عظیمی برای دولت بوده، بدون ایراد مغایرت با اصل هفتاد و پنجم قانون اساسی، توسط شورای نگهبان تأیید شده است.^۳ شاید دلیل این امر، تکلیف به پیش‌بینی تأمین مورد نیاز در لویح بودجه سنواتی بوده است. بدیهی است که چنین مصوباتی که در قالب طرح به مجلس ارائه می‌شوند و تکالیفی واجد بار مالی قابل توجه را برای دولت مقرر می‌کنند، به احتمال بسیار زیاد، به مرحله اجرا نخواهند رسید.

به هر حال، متعاقب حکم پیش‌گفته، در ماده (۵۴) «قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور» (مصوب ۱۳۹۵/۱۱/۱۰) چنین مقرر شد: «در راستای حمایت از استقرار صنایع در شهرک‌ها و نواحی صنعتی و رقابت‌پذیری تولیدات صنعتی و معدنی به دولت اجازه داده می‌شود در قالب بودجه‌های سنواتی کمک‌های لازم را به شهرک‌ها و نواحی صنعتی دولتی و غیردولتی به‌ویژه در امور تأمین راه، آب، برق، گاز و تلفن تا ورودی واحدهای مستقر در این شهرک‌ها انجام دهد. دستورالعمل این ماده با پیشنهاد وزارت صنعت، معدن و تجارت به تأیید سازمان برنامه و بودجه کشور می‌رسد».

بر اساس گزارش سازمان صنایع کوچک و شهرک‌های صنعتی ایران، بررسی قوانین بودجه سنواتی سال‌های ۱۳۹۵ تا ۱۳۹۹ حاکی از نبود عملکرد قابل قبول در این خصوص است.^۴ طبق گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، «به دلیل عدم تعیین برنامه ایجاد زیرساخت‌های اساسی شهرک‌ها و نواحی صنعتی در برنامه‌های دستگاه‌های خدمات‌رسان از جمله برنامه‌های وزارتخانه‌های نیرو، راه و شهرسازی و ارتباطات و فناوری اطلاعات، توسط سازمان برنامه و بودجه کشور در قوانین بودجه سنواتی و به تبع آن، عدم الزام وزارتخانه‌های مذکور در اجرای زیرساخت، تعداد بسیاری از شهرک‌ها و نواحی صنعتی در کشور خصوصاً در مناطق محروم و کمتر توسعه یافته را با چالش‌های جدی مواجه ساخته است؛ به گونه‌ای که در برخی شهرک‌های صنعتی، میزان برق واگذار شده بازیر ساخت ایجاد شده متناسب نیست و خطوط و پست‌های برق شهرک در حال برق‌رسانی با حداکثر ظرفیت به واحدها هستند. این در حالی است که اگر همه واحدهای مستقر در شهرک با ظرفیت اسمی خود به تولید مشغول شوند، با بحران و قطع برق مواجه می‌شوند که موجب از بین رفتن مواد اولیه در حال تولید، ضرر و زیان و در نهایت کاهش ظرفیت تولید و اشتغال واحدهای صنعتی خواهد شد» [۲۹].

۱. این حکم در قالب «ماده الحاقی (۵۶)» در مصوبه مجلس با عنوان «طرح الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات دولت» در جلسه علنی ۱۳۹۳/۹/۱۰ به تصویب رسید.

۲. طبق بند «پ» ماده (۶) «قانون جهش تولید دانش‌بنیان» (مصوب ۱۴۰۱/۲/۱۱)، عبارت‌های «پارک‌های علم و فناوری» و «واحدهای فناوری مستقر در مراکز رشد و پارک‌های علم و فناوری» به متن ماده (۸۱) اضافه شده است.

۳. ک: نظرات شورای نگهبان راجع به طرح مذکور به شماره ۳۲۸۴/۱۰/۹۳ مورخ ۱۳۹۳/۱۰/۲۱ و شماره ۳۶۸۴/۱۰/۹۳ مورخ ۱۳۹۳/۱۱/۲۹.

۴. «در بند «ز» تبصره «۱۵» قانون بودجه سال ۱۴۰۰ در خصوص برق‌رسانی به شهرک‌های صنعتی، نواحی صنعتی و مناطق ویژه اقتصادی سعی شده است از طریق مشارکت ۴۰ درصدی توانیر و ۶۰ درصدی شهرک‌ها و نواحی صنعتی در سقف ۵۰۰۰ میلیارد ریالی، بخشی از مشکل برق‌رسانی به این مجموعه‌ها حل شود. به استناد صورت جلسه مورخ ۲۱ شهریورماه ۱۴۰۰ کمیته تخصیص بند «ز» تبصره «۱۵»، مبلغ ۱۰۰۰ میلیارد ریال بابت ۴۰ درصد مشارکت در برق‌رسانی به شهرک‌های صنعتی تخصیص داده شد. با توجه به اینکه اعتبارات مورد نیاز زیرساخت برق برای سال ۱۴۰۰ بالغ بر ۱۸,۳۶۶ میلیارد ریال بوده است؛ حتی در صورت تخصیص کل اعتبار در نظر گرفته شده در این بند، کمتر از ۳۰ درصد پیش‌بینی مدنظر تأمین می‌شد» (به نقل از: اعلانی و شجاعی، ۱۴۰۱/۶/۱۲: ۳-۲).

در جزء «۲» بند «ب» ماده (۶) قانون برنامه ششم توسعه مقرر شده: «عوارض موضوع بندهای «ب»، «ج» و «د» ماده (۳۸) قانون مالیات بر ارزش افزوده و همچنین عوارض ارزش افزوده گاز طبیعی موضوع قانون مذکور و عوارض شماره‌گذاری خودروهای موضوع بند «ج» ماده (۴۳) قانون مذکور به حساب تمرکز و جوجه به نام سازمان امور مالیاتی کشور نزد خزانه‌داری کل کشور واریز می‌شود... سی درصد (۳۰٪) عوارض ارزش افزوده موضوع این جزء دریافتی از واحدهای تولیدی مستقر در شهرک‌ها و نواحی صنعتی شهرستان‌ها برای تأمین زیرساخت‌ها و ارائه خدمات در آنها و تکمیل طرح‌های (پروژه‌های) نیمه‌تمام شهرک‌ها و نواحی صنعتی استان، در اختیار شرکت شهرک‌های صنعتی استان قرار می‌گیرد. این سهم از مبلغ مربوط به شهرهای استان به نسبت کسر می‌گردد». در تبصره این جزء نیز مقرر شده: «پنج درصد (۵٪) از مبلغ موضوع سهم سی درصد (۳۰٪) شهرک‌های استان جهت ارائه خدمات مربوطه در همان شهرک‌ها در اختیار شرکت‌های خدماتی موضوع قانون نحوه واگذاری، مالکیت و اداره امور شهرک‌های صنعتی... قرار می‌گیرد. شرکت شهرک‌های صنعتی و نواحی صنعتی غیردولتی نیز مشمول این حکم هستند».

بر اساس یک گزارش نظارتی تدوین شده توسط مرکز پژوهش‌های مجلس، حکم پیش گفته «به دلیل مشکلات قانونی پرداخت سهم ۳۰ درصدی شهرک‌های صنعتی از عوارض ارزش افزوده، فعلاً به مورد اجرا در نیامده است». در ارزیابی اجرای این حکم در گزارش مورد استناد توضیح داده شده که به دلیل بی‌توجهی به نوع فعالیت عمده بنگاه‌های تولیدی مستقر در شهرک‌های صنعتی، در عمل، این بند در ماده (۶) قانون برنامه ششم توسعه کشور قابلیت اجرایی نداشته و از محل آن منابعی نصیب شهرک‌های صنعتی نشده است؛ چرا که کالاهایی مانند سیگار، بنزین، نفت، گاز (موضوعات بندهای «ب»، «ج» و «د» ماده (۳۸) «قانون مالیات بر ارزش افزوده») عمدتاً در خارج از شهرک‌های صنعتی تولید می‌شوند؛ بدین ترتیب، شرکتی که کالاهای مذکور را تولید می‌کند، در شهرک‌های صنعتی مستقر نیست تا بتوان ۳۰ درصد از عوارض آن را به این شهرک‌ها اختصاص داد. بنابراین، متن حکم اساساً ایراد داشته و بدون در نظر گرفتن ملاحظات اجرایی به تصویب رسیده است. در قسمت نتیجه ارزیابی حکم مورد بحث تصریح شده است: «این حکم به دلیل ایراد قانونگذاری، عملکردی نداشته است و فاقد عملکرد ارزیابی می‌شود» [۳۰].

در ادامه، به تفکیک، مسائل مربوط به حوزه‌های برق، آب، و گاز در شهرک‌های صنعتی مطرح خواهد شد.

۳-۲-۴. تأمین برق

یکی از مشکلات مهم زیرساختی در شهرک‌های صنعتی، تأمین برق هم در مرحله راه‌اندازی کسب‌وکار و هم در طول دوره فعالیت است. برای مثال، در استان قزوین عمده‌ترین معضل راه‌اندازی واحدهای صنعتی، عدم دسترسی به برق بوده؛ چرا که در حال حاضر، ظرفیت تأمین و توزیع برق تکمیل شده است. بر اساس اظهارات مقام مسئول در مردادماه سال ۱۴۰۱، یک واحد صنعتی که برای شروع فعالیت در شهرک صنعتی مجوز دریافت کرده و نیازی نیز به تغییر کاربری ملک ندارد، باید حدود ۶ ماه برای برق معطل بماند. برای مثال در شهرک آراسنج^۱ که یکی از بزرگ‌ترین شهرک‌های صنعتی کشور است، چند پروژه آماده سرمایه‌گذاری خارجی و داخلی، به دلیل نبود برق، معطل مانده است [۲۸]. واحدهای داخل حریم شهرک نسبت به واحدهای خارج از شهرک، برای دریافت انشعاب برق با مشکلات و موانع بسیاری مواجه‌اند. اگر مغازه بیرون از محدوده شهرک می‌تواند با یک درخواست ساده از شرکت برق، کنتور دریافت کند، واحد مستقر در شهرک باید مراحل متعدد، زمانبر و دشوار را طی کند؛ به این ترتیب که باید هیئت‌مدیره شهرک صنعتی با شرکت شهرک‌های صنعتی و اداره برق نامه‌نگاری کند. در اغلب موارد، شرکت برق پاسخ منفی خواهد داد. با این عذر که برای مثال، سهمیه برق شهرک صنعتی الف، ۱۰ مگاوات بوده که ۱۲ مگاوات تخصیص داده شده است [۱۸].

معضلات تأمین برق، نه فقط راه‌اندازی واحدهای صنعتی را معطل نگه داشته، بلکه واحدهای فعال را نیز با چالش‌های پرشماری مواجه ساخته است. برای نمونه، بر اساس اظهارات معاون هماهنگی امور اقتصادی استاندار اصفهان، گرچه در سال ۱۴۰۱ در بخش خانگی خاموشی

۱. شهرک صنعتی آراسنج، در استان قزوین، کیلومتر ۴ جاده بوئین زهرا - ساوه واقع شده و دارای مساحت ۱۳۷ هکتار است.

نداشتیم، اما خاموشی‌ها در بخش صنعت قابل توجه بود. برای مثال، فقط در تابستان سال ۱۴۰۱، ۳۰ درصد برق فولاد مبارکه اصفهان تأمین شد و در واقع، این بنگاه عظیم از خرداد تا شهریورماه سال ۱۴۰۱ با ۳۰ درصد ظرفیت کار کرد. در اصفهان، برق تمامی ۷۶ شهرک صنعتی، هفته‌ای یک روز (به‌غیر از جمعه‌ها) قطع شد. پیش از این، در دوره‌ای قطعی‌های مکرر در طول روز رخ می‌داد (حدوداً هر دو ساعت یکبار) که با اصلاحاتی هفته‌ای یک‌روز قطعی به اجرا درآمد [۳۱].

یکی از تصمیمات یا مقرراتی که مسبب مشکلات پیش گفته محسوب می‌شود، تصمیم‌گیری در خصوص اولویت قرار دادن برق خانگی است و در زمان کمبود برق و الزام به قطعی شبکه، مصارف خانگی در اولویت آخر قطعی قرار داده می‌شوند. استان قزوین جزء معدود استان‌هایی است که نزدیک به ۷۰ درصد برق، در حوزه‌های صنعتی کشاورزی به مصرف می‌رسد. در حالی که برای مثال در استان تهران، این نسبت، برعکس است. با این تصمیم، برق صنعتی در استان‌هایی مانند قزوین به نفع برق خانگی، خاموش می‌ماند. برای حل این معضل، در مواردی، به واحدهای تولیدی پیشنهاد شده CHP^۲ و دیزل و ژنراتور نصب کنند و سوخت یا گازی که توسط دولت تأمین می‌شود را به برق تبدیل کنند. در زمستان نیز دولت متعهد به خرید تضمینی برق خواهد بود، اما به دلیل عدم پرداخت به موقع مطالبات پیشین واحدهای تولیدکننده برق (با تجهیزات CHP)، انگیزه‌ای برای آغاز و انجام این فرایند وجود ندارد [۲۸].

این وضعیت، خسارات قابل توجهی به واحدهای صنعتی را به دنبال داشته است. نظرسنجی معاونت کسب و کار اتاق بازرگانی تهران نیز در مردادماه سال ۱۴۰۰، بیانگر خسارت گسترده ناشی از قطعی برق در ۴۵۰ بنگاه اقتصادی کوچک و متوسط است. در این نظرسنجی، از مجموع ۵۰۰ بنگاه با نرخ مشارکت ۹۰ درصدی، ۴۵۰ بنگاه اقتصادی خسارات ناشی از قطعی برق را اعلام کرده‌اند. از مجموع ۴۵۰ بنگاه اقتصادی که در این طرح مشارکت کردند، ۴۰ درصد آنها (۱۸۰ بنگاه) اعلام کردند به واسطه خاموشی‌های مستمر در شهرک‌ها و نواحی صنعتی، مواد اولیه تولید آنها از بین رفته است. این مطالعه نشان می‌دهد زیرساخت‌های لازم برای مقابله با خاموشی‌ها در شهرک‌ها و نواحی صنعتی مورد بررسی تعبیه نشده است. زیرا از مجموع ۴۵۰ بنگاهی که در این طرح مشارکت کردند، تعداد ۳۷۰ بنگاه، روش جایگزینی برای تأمین برق نداشتند و تنها ۸۰ بنگاه روش جایگزین در اختیار داشتند. همچنین، از مجموع ۸۰ بنگاه که دارای روش جایگزین بوده‌اند، تعداد ۵۳ بنگاه از ژنراتور، ۱۸ بنگاه موتور برق و ۹ بنگاه از یو.پی.اس. استفاده می‌کنند. براساس نظرسنجی صورت گرفته، ۱۱ مشکل در بنگاه‌های فعال در شهرک‌های صنعتی استخراج شده که اولین معضل احصا شده، عدم اطلاع‌رسانی دقیق و جامع از زمان بندی قطعی برق بنگاه‌های اقتصادی و واحدهای تولیدی به منظور کاهش صدمات و خسارات وارده است [۳۲].

نماینده شرکت شهرک‌های صنعتی استان تهران نیز در گزارشی از میزان خسارات شهرک‌های صنعتی از قطعی برق اظهار کرده است: «گزارش ۷ روز قطعی برق از ۱۶ تا ۲۲ تیر [۱۴۰۰] نشان می‌دهد خسارات دستمزدی کارگران معادل ۲۸۷ میلیارد تومان، ضرر ناشی از عدم تولید واحدهای صنعتی ۷۴۰ میلیارد تومان و خسارت و تخریب ماشین‌آلات و مواد اولیه واحدهای صنعتی بالغ بر ۵۱ میلیارد تومان بوده است... از مجموع ۱۶ شهرک صنعتی دولتی، روزانه چهار شهرک صنعتی متأثر از قطع برق بوده است. همچنین ۲۲۶۴ واحد صنعتی از مجموع ۵۵۶۵ واحد صنعتی فعال به‌طور میانگین در یک روز متأثر از قطع برق بوده‌اند» [۳۳].

این در حالی است که طبق ماده (۲۵) «قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار» (مصوب ۱۳۹۰/۱۱/۱۶)، «در زمان کمبود برق، گاز یا خدمات مخابراتی، واحدهای تولیدی صنعتی و کشاورزی نباید در اولویت قطع برق یا گاز یا خدمات مخابرات قرار داشته باشند و شرکت‌های عرضه‌کننده برق، گاز و خدمات مخابرات موظفند هنگام عقد قرارداد با واحدهای تولیدی اعم از صنعتی، کشاورزی و خدماتی، وجه التزام قطع برق یا گاز یا خدمات مخابرات را در متن قرارداد پیش‌بینی کنند. هرگاه دولت به دلیل کمبودهای مقطعی به شرکت‌های عرضه‌کننده برق یا گاز یا خدمات مخابرات دستور دهد موقتاً جریان برق یا گاز یا خدمات مخابراتی واحدهای تولیدی متعلق به شرکت‌های خصوصی و تعاونی را قطع

۱. اظهارات مطرح شده در نشست با دکتر علیرضا نقش (معاون هماهنگی امور اقتصادی استاندار اصفهان) در دفتر مطالعات اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، مورخ ۱۴۰۱/۱۸/۲۸؛ در پی نوشت: «اظهارات معاون هماهنگی امور اقتصادی استاندار اصفهان، ۱۴۰۱».
۲. «Combined Heat and Power»، (CHP) به معنای تولید هم‌زمان دو نوع انرژی گاز و برق است. در نیروگاه‌های CHP، حرارت حاصل از تولید برق در مولدهای محرک ژنراتور، به‌منظور تأمین انرژی لازم برای گرمایش، استفاده می‌شود.

این، کمک‌هایی در ماده (۸) «قانون هدفمندی یارانه‌ها» (مصوب ۱۳۸۸/۱۰/۱۵) از محل یارانه انرژی، در نظر گرفته شده، اما این کمک‌ها نیز محقق نمی‌شود [۳۱].

بررسی‌ها نشان می‌دهد در مواردی نیز که این پیش‌بینی در قانون بودجه صورت گرفته، به عملکرد قابل قبولی منتج نشده است. طبق گزارش نظارتی مرکز پژوهش‌های مجلس، «به استناد گزارش تفریغ قانون بودجه برش ۸ ماهه سال ۱۴۰۱ کل کشور مورخ دی‌ماه سال ۱۴۰۱، مبلغ ۳۵۵ میلیارد ریال (۵/۳ درصد از کل اعتبار پیش‌بینی شده و ۱۳/۳ درصد سهم مشارکت پیش‌بینی شده توانیر در ۸ ماهه سال ۱۴۰۱) بابت ۴۰ درصد مشارکت در برق‌رسانی به شهرک‌های صنعتی تخصیص داده شده است» [۳۵].

در گزارش مورد استناد، بر اساس اطلاعات دریافتی از سازمان صنایع کوچک و شهرک‌های صنعتی کشور، تصریح شده است: «جمع کل اعتبار مورد نیاز در سال ۱۴۰۲ برای برنامه‌های زیرساخت شهرک‌ها و نواحی صنعتی حدود ۲۴۰ هزار میلیارد ریال برآورده شده که هزینه زیرساخت خارج شهرک، حدود ۱۱۷ هزار میلیارد ریال پیش‌بینی شده است. بیشترین سهم از میان زیرساخت‌های مورد نیاز شهرک‌ها و نواحی صنعتی به برق‌رسانی با سهم حدود ۴۰ درصد از اعتبارات مورد نظر به برق‌رسانی اختصاص دارد» [۳۵].

تلاش دولت و قانونگذار برای رفع موانع تأمین برق واحدهای مستقر در شهرک‌های صنعتی و اجرای مفاد قانونی مربوط، به‌طور ویژه در قالب قوانین بودجه سنواتی، ادامه دارد؛ به‌طوری‌که اخیراً در بند «خ» تبصره «۷» در «لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور بخش اول (اصلاحیه)»^۱ چنین پیش‌بینی شده: «وزارت نیرو مکلف است پنجاه درصد (۵۰٪) از درآمدهای حاصل از اصلاح بهای برق صنایع در شهرک‌ها و نواحی صنعتی موضوع ماده (۳) قانون مانع‌زدایی از توسعه صنعت برق مصوب سال ۱۴۰۱ را در اجرای ماده (۸۱) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) برای تأمین برق و نوسازی شبکه انتقال برق شهرک‌ها و نواحی صنعتی هزینه نماید». شایان ذکر است با توجه به مشکلات اجرای چنین مصوباتی و اثربخشی بیشتر آن، مرکز پژوهش‌های اتاق ایران پیشنهاد کرده هزینه پیش‌بینی شده در حکم مذکور، پس از تصویب در کمیته‌ای متشکل از نمایندگان وزارت نیرو، وزارت صنعت، معدن و تجارت، وزارت جهاد کشاورزی و اتاق بازرگانی ایران صورت گیرد [۳۶].

۴-۲-۴. تأمین آب

مشکل اساسی استان‌های فلات مرکزی، از جمله اصفهان و یزد، آب است. به همین دلیل هرگونه سرمایه‌گذاری آب‌بر (از جمله صنعت کاشی و سرامیک) در این استان‌ها ممنوع شده و این ممنوعیت، سبب ایجاد مشکلات بسیاری شده است، البته برخلاف تصور غالب، سهم صنایع در مصرف آب، آن‌چنان قابل توجه نیست؛ به این ترتیب که کل صنعت فولاد اصفهان، در سال کمتر از ۵۰ میلیون مترمکعب آب مصرف می‌کند. در صورتی که کشاورزی به مراتب آب‌بری بالاتری دارد. در نهایت ۷ تا ۸ درصد آب فلات مرکزی به مصارف صنعتی می‌رسد [۳۶]. در کادر ۳، مشکلات مربوط به تأمین آب شهرک‌های صنعتی در استان قزوین با ذکر یک مثال توسط معاون هماهنگی امور اقتصادی استانداری، توضیح داده شده است [۲۸].

۱. شماره ثبت ۹۵۰.

۲. طبق صدر ماده (۳) «قانون مانع‌زدایی از توسعه صنعت برق» (مصوب ۱۴۰۱/۸/۱۵): «متوسط بهای برق مصرفی مشترکان صنعتی (به‌جز استخراج رزمزارها) معادل متوسط نرخ قراردادهای تبدیل انرژی (ای. سی. ای) با توجه به بهای سوخت مصرفی نیروگاه‌ها و هزینه انتقال، تعیین و دریافت می‌شود. منابع حاصل از اجرای این ماده در بودجه‌های سنواتی به حساب شرکت مادر تخصصی توانیر نزد خزانه‌داری کل کشور واریز می‌شود و بابت هزینه‌های تولید و تأمین برق، حمایت از توسعه فناوری‌های مورد نیاز صنعت برق و طرح‌های بهینه‌سازی و اصلاح الگوی مصرف انرژی و اتمام طرح‌های نیمه‌تمام صنعت برق با اولویت نوسازی شبکه فرسوده انتقال برق به‌صورت صددرصد (۱۰۰٪) اختصاص می‌یابد».

کادر ۳. شواهدی از مشکلات مربوط به تأمین آب شهرک‌های صنعتی در استان قزوین

بزرگ‌ترین گلخانه ایران (صیفی، سبزیجات و...) در شهر تاکستان قزوین، روستای نودهک، در دست احداث است. مکان جغرافیایی این گلخانه، نزدیک‌ترین به روسیه است و از این حیث، می‌تواند در حوزه صادرات، تسهیلات و دسترسی‌های مناسبی ایجاد کند. مساحت این گلخانه، ۱۵۰۰ هکتار یکپارچه است که در حال حاضر [نیمه مردادماه سال ۱۴۰۱]، ۷۰ هکتار آن عملیاتی شده است. فعالان اقتصادی با دریافت وام‌های ۵ میلیارد تومانی، واحدهایی را تأسیس کرده‌اند. در عین حال، اقساط بانکی همه واحدها سررسید شده، اما به دلیل آنکه زیرساخت آماده نبوده، مجموعه، به تولید مناسب محصول و فروش و سودآوری مورد انتظار نرسیده است؛ لذا واحدهای تولیدی فوق از پرداخت اقساط ناتوان هستند. مهم‌ترین دلیل عدم ایجاد زیرساخت‌های لازم برای تأمین آب، عدم پرداخت به موقع اعتبار به پیمانکار مربوطه برای احداث خطوط لوله مورد نیاز بوده که با پیگیری‌های فراوان، این مشکل رفع شده است.

۵-۲-۴. تأمین گاز

میزان مصرف گاز در کل کشور، حدود ۳۵ تا ۴۰ درصد خانگی بوده و حدود ۵۰ تا ۶۰ درصد صنعتی است. در زمستان نسبت این مصرف برعکس می‌شود؛ بدین ترتیب که ۵۰ تا ۵۵ درصد خانگی مصرف می‌شود و به دلیل نبود تراز، این افزایش مصرف از طریق کاهش سهم صنایع جبران می‌شود [۲۸].

به دلیل پیوستگی و ارتباط بین زیرساخت‌های لازم برای تأمین گاز و برق، نکاتی که در بخش مربوط به تأمین برق توضیح داده شد، برای زیرساخت گاز نیز صدق می‌کند. غیرقابل پیش‌بینی بودن قوانین و تصویب قوانینی که پیش از آن، به ویژه در زمان راه‌اندازی کسب‌وکار، مورد محاسبه صاحبان بنگاه قرار نگرفته‌اند، در اینجا نیز از جمله مهم‌ترین دلایل اخلاف در کسب‌وکارها به شمار می‌رود. نمونه آشکار این رویه که توسط معاون هماهنگی امور اقتصادی استاندار اصفهان ذکر شده، افزایش قیمت برق و گاز در بودجه سال ۱۴۰۰ بوده که جهش بسیار قابل ملاحظه‌ای بوده است. بدین شرح که گاز برای صنعت در سال ۱۴۰۰، هر مترمکعب حدود ۱۰۰ تومان هزینه داشت، اما به یک‌باره در اول مهرماه سال ۱۴۰۰، قیمت گاز به بالای ۲۰۰۰ تومان برای فولادی‌ها و به بالای ۵۰۰ تومان برای صنایع فلزی و سیمانی رسید. این افزایش غیرقابل پیش‌بینی، بسیاری از صنایع را با مشکل بسیار جدی مواجه کرد. این جهش قیمتی باعث شد قبض‌های گاز صنایع به صورت علی‌الحساب صادر شود؛ بدین ترتیب که یک صنعت، محصول خود را براساس قیمت تمام‌شده (از جمله محاسبه قیمت گاز مصرفی) به فروش می‌رساند و چند ماه بعد از آن، قبض‌های گاز با محاسبه قیمت روز گاز بسته به نرخ ارز با نرخ گاز اروپا برای وی صادر می‌شود، البته به دلیل اثر اعتراض مکرر، در تاریخ ۱۴۰۰/۱۱/۶، با مصوبه معاون اول رئیس‌جمهور، سقف افزایش قیمت بسته شد [۲۸].

۳-۴. حوزه محیط زیست

مسائل محیط زیستی گسترش صنعت، یکی از معضلات و پیچیدگی‌های سیاست‌گذاری و مقررات‌گذاری در همه جوامع امروزی به شمار می‌رود. از یک سو، یکی از لوازم توسعه، راه‌اندازی و گسترش واحدهای صنعتی در فواصلی قابل دسترس برای فعالان اقتصادی است، اما از سوی دیگر، احداث واحدهای صنعتی به آلودگی‌های محیط زیستی دامن می‌زند. انتخاب یکی از دو ملاحظه پیش‌گفته، یا تجمیع این ملاحظات با توسل به راهکارهای خلاقانه و کارآمد، مستلزم سیاست‌گذاری و مقررات‌گذاری دقیق و اصولی است.

۱. برای مطالعه درباره ضرورت برقراری تعادل میان ملاحظات و منافع متعارض در مقررات‌گذاری و مصادیقی از پیچیدگی‌ها و ظرایف مقررات‌گذاری در این موارد، ک: (مرکزالمیری، ۱۴۰۰: ۱۱۹-۱۲۶).



در ایران، محدودیت‌های زیست‌محیطی، همواره در نظرسنجی‌ها به‌عنوان یکی از موانع کسب و کار تصریح شده است. برای نمونه، وزارت صنعت، معدن و تجارت (صمت) در سال ۱۳۹۹ با دو شیوه، شناسایی و حذف موانع محیط کسب و کار در حوزه‌های صنعت، معدن و تجارت را آغاز کرد:

اول: احصای مجوزها، رویه‌ها و مقررات مخل بیرونی با همکاری بخش خصوصی،

دوم: به‌وسیله پرسش‌نامه «چالش‌های کسب و کار بنگاه‌های اقتصادی» در گاه بهین‌یاب برای واحدهای سه حوزه: ۱. تولیدی و صنعتی، ۲. معدنی و ۳. صنفی و تجاری.

فهرست عناوین مجوزها، رویه‌ها و مقررات مخل بیرونی حوزه‌های مذکور، در اواسط شهریورماه سال ۱۳۹۹ ارائه شد. نکته قابل توجه اینکه از ۹ مورد مجوز (مقرره / رویه) برشمرده شده در حوزه صنعت، ۴ مورد به‌طور مستقیم با موضوع محیط زیست در ارتباط است:

۱. «دریافت مجوز انطباق مقررات و ضوابط محیط زیستی استقرار واحدهای تولیدی صنعتی»: زمانبر شدن اعلام‌های صورت گرفته، مهم‌ترین وجه مخل کسب و کار در حوزه صنعت اعلام شده است.

۲. «دریافت مجوز انطباق مقررات و ضوابط محیط زیستی استقرار برای واحدهای تولیدی صنعتی، مستقر در شهرک‌های صنعتی»: سازمان محیط زیست و نمایندگان استانی آن، به‌رغم آنکه براساس مقررات و ضوابط محیط زیستی استقرار واحدهای تولیدی، صنعتی و معدنی برای شهرک‌های صنعتی مجوزهای جداگانه صادر می‌کنند، اما برای واحدهای مستقر در شهرک‌ها نیز به‌طور مجزا جهت استقرار، رویه‌ای مشابه دارند و این فرایند، منجر به دوباره کاری می‌شود.

۳. «دریافت مجوز انطباق مقررات و ضوابط محیط زیستی برای کلیه فعالیت‌های تولیدی».

۴. «تمدید مجوزهای محیط زیست»: عدم ثبات مقررات و ضوابط در صدور مجوزهای محیط زیست در خصوص واحدهای صنعتی باعث شده با وجود سرمایه‌گذاری، عدم تمدید مجوز محیط صورت گرفته و این موضوع مانع ادامه فعالیت واحد تولیدی می‌شود [۳۷].

محدودیت‌های زیست‌محیطی برای ایجاد واحدهای صنعتی در برخی از استان‌ها به دلایل و ملاحظات محیط زیستی، بسیار شدید است؛ یکی از آنها ماده (۳) «ضوابط و معیارهای محیط زیستی استقرار واحدهای خدماتی» است که در آن مقرر شده: واحدهای رده‌های ۲ و ۳، مجاز به استقرار در شهرک‌ها و نواحی صنعتی و پهنه‌های صنعتی مصوب در خارج از محدوده مصوب شهرها و محدوده روستاها، مشروط به رعایت فواصل از سایر کاربری‌ها هستند. واحدهای رده‌های ۴، ۵ و ۶، ملزم به استقرار در شهرک‌ها و نواحی صنعتی مصوب در خارج از حریم مصوب شهرها و محدوده روستاها می‌باشند.^۱ مصوبه دیگر مربوط به ممنوعیت ایجاد واحدهای صنعتی در شعاع ۱۲۰ کیلومتری تهران است:^۲ در مصوبه هیئت وزیران در مورخ ۱۳۴۶/۳/۲۰ مقرر شد: «اصولاً ایجاد صنایع در تهران تا شعاع ۱۲۰ کیلومتری اجازه داده نمی‌شود، مگر با اجازه هیئت دولت».^۳ این محدودیت، به بیان برخی تشکلهای اقتصادی، موجب «بن بست تصمیم‌گیری برای توسعه صنعتی» شده است. «موارد و مثال‌هایی وجود دارد که ضوابط استقرار و اعمال آن به شکل کنونی می‌تواند منجر به مانع یا بن بست کامل برای تصمیم‌گیری

۱. طبق ماده (۴) «مقررات و ضوابط استقرار واحدهای تولیدی و صنعتی (موضوع ماده (۱۱) قانون هوای پاک): «رده‌های ۲ و ۳- واحدهای این رده مجاز به استقرار در شهرک‌ها و نواحی صنعتی و پهنه‌های صنعتی مصوب در خارج از محدوده مصوب شهرها و محدوده روستاها (مشروط به رعایت فواصل از سایر کاربری‌ها به شرح جدول شماره یک) می‌باشند». در بخش دیگری از ماده (۴) مقرر شد که چنانچه آمده است: «رده‌های ۴ و ۵ و ۶- واحدهای این رده‌ها ملزم به استقرار در شهرک‌ها و نواحی صنعتی در خارج از حریم مصوب شهرها و خارج از محدوده طرح هادی روستاها می‌باشند. در صورت اعلام شرکت شهرک‌های صنعتی استان مبنی بر عدم امکان واگذاری قانونی زمین در شهرک‌ها و نواحی صنعتی یا عدم وجود شهرک صنعتی در محدوده شهرستان، می‌توانند در خارج از حریم مصوب شهرها و خارج از محدوده طرح هادی روستاها، مشروط به رعایت فواصل موضوع جدول شماره (۱) استقرار یابند. ر. ک.: ریاست جمهوری، سازمان حفاظت محیط زیست، «مقررات و ضوابط استقرار واحدهای تولیدی و صنعتی»، فروردین ۱۴۰۲، قابل دسترس در وبسایت سازمان حفاظت محیط زیست، به نشانی اینترنتی:

<https://eia.doe.ir>

۲. برای مشاهده مصوبات مربوط، ر. ک.: (رضائی، ۱۴۰۰: ۴).
۳. مصوبه مذکور در طول سالیان گذشته، به کرات اصلاح شده و در بسیاری موارد، به آن استثنای وارد شده است. از جمله در یکی از مصوبات هیئت وزیران به شماره ۲۳۵۸۰ ت ۲۳۵۰۲ مورخ ۱۳۸۴/۵/۱۱ (بنده «ب» مقرر شده است: «احداث واحدهای صنعتی زیر در داخل محدوده ۱۲۰ کیلومتری تهران مجاز است: ۱- واحدهای تولید بتن آماده؛ ۲- تصفیه خانه‌های آب و فاضلاب؛ ۳- صنایع بازیافت نخاله ساختمانی؛ ۴- نیروگاه تولید برق؛ ۵- کارگاه موقت تولید آسفالت و شن و ماسه مرتبط با طرح‌های عمرانی».

در خصوص اجرای طرح‌های توسعه صنعتی و اعطای مجوز شود» [۳۸]. برای مثال، طبق اعلام «انجمن صنایع همگن پلاستیک استان تهران»، شرکت‌هایی که سال‌های پیش، از عرصه شهر تهران به شهرک‌های صنعتی مصوب نقل مکان کرده‌اند، اکنون برای اجرای طرح توسعه یا تغییر و نوسازی در ماشین‌آلات، به لحاظ زیست‌محیطی با مانع مواجه شده‌اند.^۱

در خصوص موضوع مورد بحث، در ماده (۱۱) «قانون هوای پاک» (مصوب ۱۳۹۵/۴/۲۵) نیز مقرر شده است: «هر گونه احداث، توسعه، تغییر خط تولید و تغییر محل واحدهای تولیدی، صنعتی و معدنی مستلزم رعایت مقررات ابلاغی از سوی سازمان می‌باشد. سازمان موظف است حداکثر ظرف مدت یک‌ماه به استعلام‌های درخواست جواز تأسیس و بهره‌برداری را پاسخ دهد و در صورت عدم موافقت آن سازمان، دلایل آن را به استعلام‌کننده به صورت کتبی ارائه کند. عدم پاسخ در مدت یادشده، به منزله تأیید می‌باشد...».

چنان‌که گفته شد، برخی از استان‌ها به دلیل ویژگی‌های خاص اقلیمی و جغرافیایی، با مشکلات مضاعف زیست‌محیطی مواجه‌اند. برای مثال، استان مرکزی نیز به لحاظ زیست‌محیطی تابع دو نوع محدودیت است که به شدت اقتصاد استان را تحت تأثیر قرار داده است. این استان در دو شعاع ممنوع از حیث زیست‌محیطی قرار دارد؛ نخست: محدودیت‌های استقرار واحدهای صنعتی در شعاع ۱۲۰ کیلومتری تهران و دوم، محسوب شدن اراک در زمره ۸ شهر آلوده کشور که تابع محدودیت‌های قانون طرح جامع کاهش آلودگی کلان‌شهرها^۲ و طرح جامع کاهش آلودگی شهر اراک است. این دو محدودیت، به شدت حوزه‌های سرمایه‌گذاری صنعتی را دچار چالش کرده است. بنابر ادعای مقام مسئول در استانداری استان مرکزی، این محدودیت‌ها، به ویژه محدودیت استقرار واحدهای تولیدی در شعاع ۱۲۰ کیلومتری، باعث شده برای نمونه، اراک از یک «شهر صنعتی» به «موزه صنعتی» تبدیل شود؛ چراکه هر گونه ایجاد و توسعه صنایع با مانع مواجه شده است. مصوبات موجود باعث شده طی چند سال گذشته، سهم اراک از طرح‌های صنعتی متوسط به بالا (بیش از ۵۰ نفر کارکن) به رقمی بسیار ناچیز و نزدیک به صفر کاهش یابد و با وجود اینکه کلان‌شهر صنعتی است، سرمایه‌گذاران رغبتی برای سرمایه‌گذاری در صنعت اراک نداشته باشند [۲۶].

نکته دیگر راجع به محدودیت‌های زیست‌محیطی در شعاع ۱۲۰ کیلومتری تهران، محدودیتی است که به طور خاص، مشکلاتی برای صنایع معدنی ایجاد کرده است^۳ (ر.ک: کادر ۴) [۲۶].

۱. به شماره ۱۴۰۲/۲۳۷۷/الف ت مورخ ۱۴۰۲/۲/۲۳.

۲. در ابتدای مصوبه «برنامه کاهش آلودگی هوای هشت شهر بزرگ کشور» (مصوب ۱۳۹۰/۱۰/۴ هیئت وزیران) مقرر شده است: «به منظور کاهش آلودگی هوای شهرهای تهران، اهواز، اراک، تبریز، مشهد، شیراز، کرج و اصفهان، دستگاه‌های ذی‌ربط موظفند نسبت به اجرا و رعایت احکام این برنامه در محدوده و حریم شهرهای یاد شده اقدام نمایند». در بند «۱۴» مصوبه مذکور تصریح شده: «ایجاد صنایع در خارج از شهرک‌های صنعتی در شهرهای تبریز، شیراز، اهواز، اراک و مشهد تا شعاع ۳۰ کیلومتری ممنوع است»، البته در تبصره اصلاحی بند مذکور، مورخ ۱۳۹۹/۴/۲۵ مقرر شده است: «استقرار صنایع رده (الف) (الف) گروه‌های ده‌گانه مقررات و ضوابط استقرار واحدهای تولیدی، صنعتی و معدنی موضوع ابلاغیه شماره ۲۶۸۶۹/۱۰۰/۹۷ مورخ ۱۳۹۷/۷/۹ سازمان حفاظت محیط زیست در داخل محدوده شهرهای تبریز، شیراز، مشهد، اهواز و اراک و استقرار صنایع رده‌های (۲) و (۳) گروه‌های چهارده‌گانه تصویب‌نامه مذکور در خارج از محدوده شهرهای یاد شده از شمول این ماده مستثنا می‌باشند».

۳. در ماده (۷) مصوبه «ضوابط زیست‌محیطی فعالیت‌های معدنی» (مصوب هیئت وزیران به شماره: ۵۱۳۹ هـ.ت ۲۹۳۷۹، مورخ ۱۳۸۴/۲/۳) مقرر شده است: «بهره‌بردار موظف به رعایت این ضوابط و کلیه ضوابط و استانداردهای زیست‌محیطی کشور می‌باشد».

کادر ۴. شواهدی از مشکلات محدودیت‌های زیست‌محیطی برای صنایع معدنی در استان مرکزی

چنان‌که مدیرکل دفتر هماهنگی امور سرمایه‌گذاری و اشتغال استانداری مرکزی توضیح می‌دهد، در استان مرکزی مجموعه‌ای از مواد معدنی فلزی ارزشمند مانند مس وجود دارد. یکی از ویژگی‌های این مواد معدنی، عیار پایین آنهاست. برای مثال، در هر یک تن خاک ماده معدنی، فقط ۵ تا ۱۰ درصد ماده معدنی ارزشمند وجود دارد. منتهی تمام واحدهای فرآوری مواد معدنی، معمولاً در رده‌های ۵ و ۶ به بالا هستند که ضرورتاً باید در مجاورت معدن تأسیس شده باشند. در غیر این صورت، هزینه‌های حمل‌ونقل بسیار گزاف خواهد شد. مسئله این است که به لحاظ زیست‌محیطی، واحدهای صنعتی مستقل از بخش معدن در نظر گرفته می‌شوند و الزام به انتقال به خارج از شعاع ۱۲۰ کیلومتری تهران دارند، اما این کار به لحاظ فنی و اقتصادی، نه امکان‌پذیر است و نه مقرون‌به‌صرفه. با این محدودیت غیرموجه، در حال حاضر، معادنی آماده بهره‌برداری هستند و تأسیسات فرآوری نیز در محدوده معدنی نصب شده، اما اجازه بهره‌برداری صادر نمی‌شود. بدین ترتیب، این ملاحظات زیست‌محیطی، باعث معطل ماندن بهره‌برداری از ثروت‌های ملی شده است. راه‌حل پیشنهادی، مستثنا شدن واحدهای فرآوری معدنی از محدودیت‌های استقرار در شعاع ۱۲۰ کیلومتری استان تهران است.

محدودیت دیگر، محدودیتی است که مدیرکل دفتر هماهنگی امور سرمایه‌گذاری و اشتغال استانداری مرکزی توضیح می‌دهد؛ به این شرح که یک ایراد در مصوبه هیئت وزیران آن است که رده زیست‌محیطی صنایع قابل استقرار در شهرک‌های صنعتی را ۳ تعیین کرده است (صنایع مستقر در شعاع ۱۲۰ کیلومتری تهران). این مقرر به دستورالعمل استقرار واحدهای تولیدی و صنعتی مغایرت دارد که براساس آن، صنایع رده ۴ به بالا، الزاماً باید در داخل شهرک صنعتی فعالیت کنند. ساختار صنعتی استان مرکزی و بسیار از استان‌های کشور، معمولاً در رده‌های ۴، ۵، ۶ قرار می‌گیرند. در حال حاضر، به شدت مشکلات از این حیث گریبان‌گیر صنعت شده است؛ برای مثال، یک واحد صنعتی که یک دهه پیش مستقر شده، در صورتی که بخواهد توسعه یابد و رده زیست‌محیطی ۵ داشته باشد، با موانع جدی برای کسب مجوزهای زیست‌محیطی مواجه خواهد بود [۲۶].

البته این موضوع روی دیگری هم دارد؛ بنابر توضیحات مقام مسئول در استانداری قزوین، محدودیت‌های محیط زیستی، هم فرصت است و هم تهدید. تهدید در این وضعیت آن است که فرصت توسعه و بازسازی صنایع را در استان‌هایی مانند قزوین محدود می‌کند و پیش از آن، واحدهای صنعتی را با موانع و مشکلاتی محاسبه نشده و غیرقابل پیش‌بینی مواجه می‌سازد، اما فرصت این است که با بزرگ شدن موزائیک شهرها و قرار گرفتن صنایع آلاینده در محدوده شهرها و معضلات زیست‌محیطی، صنایع هایتک^۱ (پیشرفته)، صنایع دانش‌بنیان و صنایع با رده آلاینده‌گی زیر ۳، در اولویت قرار گرفته‌اند [۲۸].

به‌روز نشدن برخی از قوانین و مقررات حوزه محیط زیست و اعمال سخت‌گیرانه برخی مفاد آن و گسترش شمول آن، مشکلاتی را نیز در برخی از واحدهای صنعتی خاص پدید آورده است. یکی از نمونه مشکلات، به تأسیس گلخانه‌ها مربوط است. طبق مندرجات نامه‌ای از جانب استاندار البرز خطاب به رئیس مجلس شورای اسلامی:^۲ «... برداشت متفاوت از قوانین در برخی دستگاه‌ها موجب تطویل در فرایند صدور مجوز و تأخیر در راه‌اندازی کسب و کارهاست. به‌نحوی که ادارات جهاد کشاورزی استان‌ها به استناد ماده (۱۱) قانون هوای پاک... که هر گونه احداث، توسعه، تغییر و جابه‌جایی واحدهای تولیدی، صنعتی و معدنی را ملزم به رعایت مقررات ابلاغی سازمان محیط زیست دانسته است؛ احداث گلخانه را نیز در شمول واحدهای تولیدی قرار داده و از سازمان محیط زیست برای صدور پروانه گلخانه استعلام می‌نمایند. در حالی که احداث گلخانه

1 . High Tech

نه تنها هیچ‌گونه آلودگی زیست‌محیطی در پی نداشته، بلکه دارای فواید بسیاری برای محیط زیست نیز می‌باشد. لذا این اقدام بی‌حاصل منجر به طولانی شدن فرایند صدور مجوز و ایجاد دلسردی در فعالان این بخش شده است.

علاوه بر این، بعضاً ادارات محیط زیست استانی، براساس آیین‌نامه‌های زیست‌محیطی که مجریان طرح‌های صنعتی را به اختصاص ۱۰ تا ۲۵ درصد مساحت زمین اجرای طرح به ایجاد فضای سبز ملزم کرده، از متقاضیان احداث گلخانه نیز تعهدنامه محضری مبنی بر اجرای قانون فوق، اخذ می‌نمایند. حال اینکه این قانون اشاره به طرح‌های غیر کشاورزی داشته و شامل حال طرح‌های گلخانه‌ای نیست. چرا که گلخانه خود ایجادکننده فضای سبز و دارای ماهیت کشاورزی است و اخذ تعهد و الزام به ایجاد فضای سبز در گلخانه‌ها، اقدامی بلاوجه به نظر می‌رسد.

۴-۴. تأمین و به‌کارگیری نیروی کار

بحث جدی دیگر در خصوص شهرک‌های صنعتی، کمبود نیروی کار ماهر است. چنان که در یکی از پژوهش‌ها تصریح شده است: «یکی از عوامل کلیدی موفقیت شهرک‌های صنعتی، نیروی کار فراوان است. با وجود بالا بودن تعداد افراد جویای کار در استان تهران، مدیران شهرک‌های صنعتی مدعی هستند که افراد کمی برای کار به این مناطق مراجعه می‌کنند. از دلایل بروز این اتفاق می‌تواند آن باشد که، کار در شهرک‌های صنعتی جویندگان کار را از نظر مالی اقناع نمی‌کند [۳۹]».

برای مثال در شهرک صنعتی اشتهارد، مشکل کمبود نیروی کار جدی است. به‌ویژه برای جذب نیروی انسانی در شرکت‌های دانش‌بنیان مشکل اساسی وجود دارد و استقرار واحدها در شهرک‌های صنعتی با فاصله از شهر، جذب نیرو برای این واحدها را سخت‌تر می‌کند [۴۰]. برای نمونه، در نامه رئیس پارک علم و فناوری البرز خطاب به سرپرست معاونت هماهنگی امور اقتصادی استاندار البرز تصریح شده است: «کمبود منابع انسانی ماهر و کارآمد در کنار افزایش موج مهاجرت نیروی کار ماهر و همچنین عدم مهارت‌آموزی مناسب به دانشجویان برای ورود مؤثر به بازار کار و فعالیت به‌عنوان نیروی کار کارآمد در سازمان‌ها و بخش‌های مختلف صنعت و عدم توجه مناسب به این بخش و نیاز به اقدام سریع و با برنامه، هم‌اکنون به‌عنوان یکی از اساسی‌ترین معضلات کسب‌وکارها و مدیران آنها بیان شده است و در صورت عدم اقدام به‌موقع، آسیبی جبران‌ناپذیر در پیشرفت صنعت کشور را در پی خواهد داشت».

همچنین براساس توضیحات استاندار البرز در نامه‌ای خطاب به رئیس مجلس شورای اسلامی: «... یکی از مشکلاتی که همواره توسط کارفرمایان به گوش می‌رسد... کمبود نیروی انسانی ماهر و متخصص بوده که قابلیت پاسخ‌گویی به نیاز صنعت مدرن و تکنولوژی روزآمد را داشته باشند. لذا کارفرمایان برای حل این مسئله حیاتی، مجبور به سرمایه‌گذاری کلان به‌منظور شناسایی، ارزشیابی، جذب و آموزش مستمر نیروی انسانی ماهر هستند، اما بارها مشاهده شده که کارگر پس از تجربه‌اندوزی و کسب دانش و مهارت جدید، با بروز کوچک‌ترین اختلاف با کارفرما یا دریافت پیشنهاد کاری جدید از دیگر سازمان‌ها یا سایر دلایل، اقدام به ترک محل کار کرده و زمان و سرمایه کارفرما را از بین برده است و از آنجایی که سازوکار قانونی کافی برای الزام به ماندگاری و تعهد کارگر آموزش‌دیده در متن قانون ملحوظ نگردیده و ماده (۱۱۴) قانون کار^۳ نیز جوابگوی این نقصان نیست، در نهایت کارفرما هیچ دستاویزی برای حفظ کارگر آموزش‌دیده نداشته و لاجرم متحمل زیان مادی و معنوی سنگین شده و این چرخه معیوب به‌همراه تمام آسیب‌هایش به‌طور مداوم در اکوسیستم کسب‌وکار کشور در حال تکرار است».



۵. نتیجه گیری



در گزارش، تلاش شد مسائل و مشکلات کسب و کارهای مستقر در شهرک‌های صنعتی مورد بررسی قرار گیرد. بسیاری از مشکلات واحدهای صنعتی مستقر در شهرک‌های صنعتی با واحدهای تولیدی بیرون از شهرک‌های صنعتی، هم‌پوشانی دارد، اما برخی مشکلات نیز مختص به واحدهای صنعتی مستقر در شهرک‌های صنعتی است. در گزارش، بیشتر بر موانع کسب و کارها در مرحله راه‌اندازی تمرکز شده و بر این اساس، مشکلات مربوط به تأمین زمین مورد نیاز و تمهیدات و امکانات زیرساختی، مورد توجه قرار گرفته است.

تأمین برق، هم در مرحله راه‌اندازی کسب و کار و هم در طول دوره فعالیت بنگاه‌ها در شهرک‌های صنعتی، از جمله مهم‌ترین معضلات به‌شمار می‌رود. معضلات مربوط به تأمین برق، نه فقط راه‌اندازی واحدهای صنعتی را معطل نگه داشته، بلکه واحدهای فعال را نیز با چالش‌های پرشماری مواجه ساخته است. به دلیل ارتباط بین زیرساخت‌های لازم برای تأمین گاز و برق، مشکلات مربوط به تأمین برق، برای زیرساخت گاز نیز صدق می‌کند.

همچنین محدودیت‌های زیست‌محیطی در برخی از استان‌ها (به‌ویژه در استان‌های تهران و مرکزی)، موانع متعددی هم در مرحله آغاز فعالیت و هم در حین فعالیت و مرحله توسعه کسب و کار، ایجاد کرده است. مصوبات مربوط به ممنوعیت ایجاد واحدهای صنعتی در شعاع ۱۲۰ کیلومتری تهران، به‌رغم گذشت پنج دهه، همچنان به قوت خود باقی مانده و ضروری است با توجه به اقتضانات و تحولات، در برخی از قوانین و مقررات حوزه محیط زیست، بازنگری صورت گیرد.

نکته بسیار مهم آن است که به‌رغم مشکلات و موانع برشمرده شده در اجرای قوانین مربوط به تأمین زیرساخت‌های شهرک‌های صنعتی، به‌ویژه تأمین زمین و تأخیرهای زیان‌بار در ایفای تعهدات دستگاه‌های دولتی و شرکت شهرک‌های صنعتی، همچنان نهاد‌های مختلف به مقرر کردن تکالیفی برای دستگاه‌های اجرایی در این خصوص در مصوبات خود ادامه می‌دهند. برای نمونه، پس از حادثه آتش‌سوزی در یکی از شرکت‌های بزرگ مستقر در خراسان رضوی، طبق گزارش کارگروه تسهیل و رفع موانع استان، چنین مقرر کرد: «در خصوص ساخت واحد تولیدی جدید در شهرک صنعتی پنج، مقرر شد شرکت شهرک‌های صنعتی با دریافت ۵٪ وجه زمین به‌صورت پیش‌پرداخت و الباقی در اقساط ۶۰ ماه، نسبت به انعقاد قرارداد واگذاری ۳۲ هکتار زمین مشخص شده، اقدام لازم را حداکثر ظرف مدت ۲۰ روز به عمل آورد» [۴۱]. مهم‌ترین دستاورد مطالعه انجام‌شده آن است که بسیاری نقصان‌ها و موانع کسب و کارهای مستقر در شهرک‌های صنعتی، به‌نبود سیاست‌گذاری زمین در ایران بازمی‌گردد و این نقصان، یکی از عوامل اصلی فلج‌شدن کل تولید است. از جمله در شهرک‌های صنعتی، در حال حاضر، زمین به یک کالای سرمایه‌ای تبدیل شده، نه کالای مصرفی. در این وضعیت، صنعتگر یا هر فرد دیگر، باهدف صرف خرید زمین و کسب سود آتی از فروش یا... زمین، اقدام می‌کند، نه با انگیزه تولید. به‌ویژه آنکه در حال حاضر در ایران، می‌توان بدون پرداخت مالیات یا عوارض، زمین‌ها را در شهرک صنعتی با اهداف سوداگرانه «احتکار» کرد و به فروش رساند. بدین ترتیب، خرید زمین در شهرک‌های صنعتی در مواردی بسیاری، صرفاً باهدف سوداگری زمین، نه تولید، صورت گرفته است. اصلاح سیاست زمین، مستلزم تغییر اساسی رویکردها و نگرش‌ها در این حوزه است. این رویکرد و اصلاحات شامل طیف گسترده‌ای از قوانین، مقررات و رویه‌ها در موضوعات قیمت‌گذاری، تخصیص زمین، فروش یا اجاره و نوع بهره‌برداری و... را دربرمی‌گیرد.

۱. به‌شماره ۱۴۰۲/۱۰۶۹۵/ص/۱۶۰۲ مورخ ۱۴۰۲/۳/۲۳.

۲. به‌شماره ۱۴۰۱/۱۰/۷۴۹۱۰ مورخ ۱۴۰۱/۱۰/۵.

۳. طبق این ماده: «کارگری که مطابق تبصره «۱» ماده (۱۱۲) برای کارآموزی در یکی از مراکز کارآموزی پذیرفته می‌شود مکلف است:

الف) تا پایان مدت مقرر به کارآموزی بپردازد و به‌طور منظم در برنامه‌های کارآموزی شرکت نموده و مقررات و آیین‌نامه‌های واحد آموزشی را مراعات نماید و دوره کارآموزی را با موفقیت به پایان برساند.

ب) پس از طی دوره کارآموزی، حداقل دو برابر مدت کارآموزی در همان کارگاه به کار اشتغال ورزد.

تبصره - در صورتی که کارآموز پس از اتمام کارآموزی حاضر به ادامه کار در کارگاه نباشد، کارفرما می‌تواند برای مطالبه خسارت مندرج در قرارداد کارآموزی به مراجع حل اختلاف موضوع این قانون مراجعه و تقاضای دریافت خسارت نماید».



- [۱] «گزارش بررسی وضعیت شهرک‌های صنعتی در جهان - وزارت صنعت، معدن و تجارت (معاونت طرح و برنامه، دفتر آمار و فناوری داده‌ها)»، ۱۳۹۷.
- [۲] ح. محمدی فرد و س. پناهی، «تحلیل و بررسی عملکرد اقتصادی مناطق آزاد تجاری صنعتی جمهوری اسلامی ایران»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۷۴۹۲، ۱۴۰۲.
- [3] «The Difference Between Industrial Zones و Industrial Parks» [Online]. Available: <https://pobe-dapark.rs/en/the-difference-between-industrial-zones-and-industrial-parks/>.
- [۴] م. مومنی و س. رزبان، «مدل ارزیابی عملکرد شهرک‌های صنعتی بادر نظر گرفتن معیارهای پایداری»، فصلنامه دانش راهبردی، جلد ۳۲ (سال هشتم)، ۱۳۹۷.
- [۵] ق. رمضانپور نرگسی و ه. فائده شرفی، «چارچوب مفهومی برای بررسی و ارزیابی شهرک‌های صنعتی ایران»، فصلنامه توسعه تکنولوژی صنعتی، جلد ۳۵، ۱۳۹۸.
- [۶] م. طاهرخانی، «نقش نواحی صنعتی در توسعه مناطق روستایی (مطالعه موردی: نواحی صنعتی روستایی استان مرکزی)»، پژوهش‌های جغرافیایی، جلد ۴۰، ۱۳۸۰.
- [۷] س. سهل‌آبادی، «فرصت‌ها و تهدیدهایی که باید شناخته شوند: سیاه و سفید شهرک‌های صنعتی»، تجارت فردا، جلد ۱۴۵، ۱۳۹۴.
- [۸] سازمان صنایع کوچک و شهرک‌های صنعتی ایران، «دفترچه راهنمای سرمایه‌گذاری در شهرک‌ها و نواحی صنعتی فارس (قوانین و مقررات)»، ۱۳۹۷.
- [۹] پایگاه اطلاع‌رسانی دولت، «معاون وزیر صنعت، معدن و تجارت در راستای تحقق شعار سال تشریح کرد: مشوق‌های جدید سازمان صنایع کوچک و شهرک‌های صنعتی ایران / توسعه متوازن صنعتی و حمایت از سرمایه‌گذاران در شهرک‌ها و نواحی صنعتی کشور»، ۱۴۰۰.
- [Online]. Available: <https://dolat.ir/detail/361671>.
- [۱۰] وبسایت سازمان صنایع کوچک و شهرک‌های صنعتی ایران.
- [Online]. Available: <https://isipo.ir/p1>.
- [۱۱] «وزارت صنعت، معدن و تجارت، سازمان صنایع کوچک و شهرک‌های صنعتی ایران، معاونت صنایع کوچک (۱۴۰۲/۴/۱۱)»، «پیشنهادات و راهکارها جهت رفع چالش‌ها و بهبود فضای کسب‌وکار کشور»، هفتاد و هفتمین نشست شورای راهبری بهبود محیط کسب‌وکار، ۱۴۰۲.
- [۱۲] دنیای اقتصاد، «مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی با نظرسنجی از ۴۰ کارشناس، مسیر بهبود تولید را معرفی کرد: ۳۸ مانع تجارت در ۵۰۰ بنگاه اقتصادی»، ۱۴۰۱/۷/۴.
- [۱۳] م. نایه‌در، ز. فلک‌الدین و س. ملک‌الساداتی، «واکاوی چالش‌های فراروی بنگاه‌های صنعتی کوچک و متوسط از دیدگاه صاحبان بنگاه‌های صنعتی کوچک و متوسط از دیدگاه صاحبان بنگاه‌های مستقر در شهرک صنعتی کاشمر»، فصلنامه جامعه‌شناسی اقتصادی و توسعه، سال دهم، شماره اول، ۱۴۰۰.
- [۱۴] دنیای اقتصاد، «افزایش هزینه احیای تولید»، ۱۴۰۱/۵/۱.
- [۱۵] «اظهارات مطرح شده در نشست با دکتر حشمت‌الله عسگری (معاون هماهنگی امور اقتصادی استاندار تهران) و مدیرکل‌های معاون هماهنگی امور اقتصادی استاندار تهران در دفتر مطالعات اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، مورخ ۱۴۰۱/۷/۱۸»، ۱۴۰۱.
- [۱۶] دنیای اقتصاد، «نتایج فراخوان وزارت صمت برای شناسایی چالش‌های کسب‌وکارها منتشر شد: احصای عوامل اخلاص در محیط کسب‌وکار»، ۱۳۹۹/۹/۳۰.
- [۱۷] اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی خراسان رضوی، «در نود و هشتمین نشست شورای گفتگوی دولت و بخش خصوصی خراسان رضوی چه گذشت؟ چکش کاری راهکارهای رفع مشکلات شهرک‌های صنعتی استان»،
- [Online]. Available: <https://news.mccima.com/4126>.
- [۱۸] «اظهارات آقای سعید اکبرزاده (مدیرکل معاون هماهنگی امور اقتصادی استاندار البرز) در دفتر مطالعات اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، مورخ ۱۴۰۲/۳/۲۹».
- [۱۹] «وزارت صنعت، معدن و تجارت، سازمان صنایع کوچک و شهرک‌های صنعتی، معاونت برنامه‌ریزی».
- [۲۰] ح. رجب‌پور و س. دشتبانی، «آسیب‌شناسی شهرک‌های صنعتی در ایران (۱): بررسی تطبیقی نحوه مدیریت شهرک‌های صنعتی در کشورهای منتخب، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی»، دفتر مطالعات انرژی، صنعت و معدن، شماره مسلسل ۱۹۲۸۹، ۱۴۰۲.
- [۲۱] «اظهارات مطرح شده توسط حسن میرزاخانی (معاون هماهنگی امور اقتصادی و توسعه منطقه‌ای استانداری مرکزی) در دفتر مطالعات اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی»، مورخ ۱۴۰۲/۳/۲۹».

- [۲۲] دنیای اقتصاد، «بازگشت ۳۱۰۰ واحد صنعتی به عرصه تولید، ۱۴۰۲/۲/۲۷.
- [۲۳] وبسایت اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی تبری، «در جلسه شورای گفتگوی دولت و بخش خصوصی استان مطرح شد؛ بررسی وضعیت پایش محیط کسب و کار و مشکلات شهرک‌های صنعتی آذربایجان شرقی»، ۱۳۹۹/۸/۲۹.
- [Online]. Available: <https://www.tzccim.ir/News/1870>.
- [۲۴] آژانس خبری تحلیلی نصر (۱۴۰۱/۵/۲۰)، «مدیرعامل سازمان صنایع کوچک و شهرک‌های صنعتی ایران خبر داد: چالش‌ها و مشکلات صنایع کوچک و شهرک‌های صنعتی»
- [Online]. Available: <https://nasrnews.ir/detail/71124>.
- [۲۵] ا. کریمی کیا و ع. ممتازان، «بررسی موانع اجرایی واحدهای مستقر در شهرک‌های صنعتی در استان خوزستان»، ماهنامه بررسی مسائل و سیاست‌های اقتصادی، جلد ۸۷-۸۸، ۱۳۸۷.
- [۲۶] «اظهارات مدیر کل دفتر هماهنگی امور سرمایه‌گذاری و اشتغال استانداری مرکزی»، ۱۴۰۲.
- [۲۷] پ. غفاری‌آشتیانی، «بررسی عوامل مؤثر بر سرمایه‌گذاری بخش خصوصی شهرک‌های صنعتی استان قم»، فصلنامه پژوهش‌ها و سیاست‌های اقتصادی، سال بیست و چهارم، جلد ۷۸، ۱۳۹۵.
- [۲۸] «اظهارات معاون هماهنگی امور اقتصادی استانداری قزوین»، ۱۴۰۱.
- [۲۹] پ. اعلائی و س. شجاعی، اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح اصلاح ماده (۵۴) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه» کشور در مورد شهرک‌های صنعتی و تسری آن به شهرک‌های کشاورزی»، شماره مسلسل ۱۸۳۹۸، ۲۵، ۱۴۰۱/۶/۱۲.
- [۳۰] ف. میر جلیلی و س. شجاعی، «ارزیابی عملکرد صنعت در برنامه ششم توسعه»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات انرژی، صنعت و معدن، شماره مسلسل ۱۸۴۲۷، ۱۴۰۱.
- [۳۱] «اظهارات معاون هماهنگی امور اقتصادی استاندار اصفهان»، ۱۴۰۱.
- [۳۲] دنیای اقتصاد، «در نظرسنجی اتاق تهران از ۴۵۰ بنگاه تولیدی مشخص شد: ۶ خسارت صنعت از خاموشی‌ها»، ۱۴۰۰/۵/۱۴.
- [۳۳] دنیای اقتصاد، «در شورای گفتگوی پایتخت، شعاع آسیب بنگاه‌های صنعتی از قطعی برق ارزیابی شد؛ برآورد خسارت هر ساعت خاموشی»، ۱۴۰۰/۴/۲۷.
- [۳۴] «گزارش پایش احکام قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار - ۱۴۰۰، گزارش شماره ۲ مرکز آمار و اطلاعات اقتصادی و پایش اصل (۴۴)»، مرکز پژوهش‌های اتاق ایران، ۱۴۰۱.
- [۳۵] ف. میر جلیلی و دیگران، «بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور (۲۳)؛ بخش صنعت»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات انرژی، صنعت و معدن، شماره مسلسل ۱۸۷۰۸، ۱۴۰۱.
- [۳۶] ف. صمدیان، «مجموعه پیشنهادها بخش خصوصی درباره بخش اول لایحه بودجه ۱۴۰۳»، مرکز پژوهش‌های اتاق ایران، مدیریت پژوهش‌های اقتصادی و مدیریت حقوقی و اجتماعی، ۱۴۰۲.
- [۳۷] دنیای اقتصاد، «۱۹ عامل مخل محیط کار شناسایی شد: فراخوان شناسایی گلوگاه‌های کسب و کار»، ۱۳۹۹/۷/۱۹.
- [۳۸] م. صبوری‌علمداری، «مطالعه و بررسی ضوابط و معیارهای استقرار واحدها و فعالیت‌های صنعتی و تولیدی»، عارضه‌یابی و ارائه پیشنهادات اصلاح و بهبود رویه موجود، «اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی تهران، ویرایش دوم»، ۱۳۹۷.
- [۳۹] ع. غلامی، «آسیب‌شناسی وضعیت شهرک‌های صنعتی استان تهران»، نشریه امنیت اقتصادی، جلد ۸۹، ۱۴۰۰.
- [۴۰] دنیای اقتصاد، «بخش خصوصی خطاب به دولت: از انحراف در حمایت از دانش‌بنیان‌ها جلوگیری کنید؛ دو هشدار در توزیع وام»، ۱۴۰۱/۱/۲۸.
- [۴۱] «ستاد تسهیل و رفع موانع تولید، مصوبه جلسه یکصد و چهل و ششم، مورخ ۱۴۰۲/۲/۲».

گزیده سیاستی

بسیاری نقصان‌ها و موانع کسب‌وکارهای مستقر در شهرک‌های صنعتی، به نبود سیاستگذاری زمین در ایران بازمی‌گردد و این نقصان، یکی از عوامل اصلی فلج‌شدن تولید محسوب می‌شود. اصلاح سیاست زمین، مستلزم تغییر اساسی در رویکردها و اصلاحات در مؤلفه‌هایی شامل طیف گسترده‌ای از قوانین، مقررات و رویه‌ها در موضوعات قیمت‌گذاری، تخصیص زمین، فروش یا اجاره و نوع بهره‌برداری و ... است.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc.majles.ir