

# آسیب‌شناسی شهرک‌های صنعتی در ایران (۱): بررسی تطبیقی نحوه مدیریت شهرک‌های صنعتی در کشورهای منتخب





بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شماره مسلسل: ۱۹۲۸۹  
کد موضوعی: ۳۱۰



مرکز پژوهش‌های  
مجلس شورای اسلامی

تاریخ انتشار:  
۱۴۰۲/۶/۲۹

عنوان گزارش:  
آسیب‌شناسی شهرک‌های صنعتی در ایران (۱):  
بررسی تطبیقی نحوه مدیریت شهرک‌های صنعتی در کشورهای منتخب

نام دفتر:  
مطالعات انرژی، صنعت و معدن (گروه صنعت)

مدیر مطالعه:  
سعید شجاعی

تهیه و تدوین کنندگان:  
حسین رجب‌پور، سارا دشتبانی

ناظر علمی:  
حیب‌اله ظفریان

اظهار نظرکننده:  
فرشاد مؤمنی، احمد مرکز مالگیری

گرافیک و صفحه‌آرایی:  
نقیسه حاجی صفری

ویراستار ادبی:  
زهره عطاردی



واژه‌های کلیدی:  
۱. شهرک‌های صنعتی  
۲. پارک‌های صنعتی  
۳. توسعه صنعتی



## فهرست مطالب

|   |    |
|---|----|
| چکیده.....                                      | ۶  |
| خلاصه مدیریتی.....                              | ۷  |
| ۱. مقدمه.....                                   | ۹  |
| ۲. معرفی شهرک صنعتی.....                        | ۱۱ |
| ۳. اداره شهرک صنعتی.....                        | ۱۴ |
| ۴. مدل‌های مدیریت شهرک‌ها و پارک‌های صنعتی..... | ۱۵ |
| ۵. شهرک‌های صنعتی در کشورهای منتخب.....         | ۲۰ |
| ۶. جمع‌بندی و پیشنهادهای سیاستی.....            | ۲۷ |
| منابع و مأخذ.....                               | ۲۹ |

## فهرست جداول

|   |    |
|---|----|
| جدول ۱. تفاوت‌ها و تشابه‌های مناطق صنعتی و پارک‌های صنعتی.....          | ۱۳ |
| جدول ۲. رتبه سه مدل حکمرانی شهرک صنعتی در هر یک از معیارهای انتخاب..... | ۱۸ |
| جدول ۳. پارانه دولت برای توسعه شهرک‌های صنعتی در کره جنوبی.....         | ۲۲ |



# آسیب‌شناسی شهرک‌های صنعتی در ایران (۱): بررسی تطبیقی نحوه مدیریت شهرک‌های صنعتی در کشورهای منتخب

## چکیده



یکی از روش‌های کمک دولت به تسریع توسعه صنعتی، ایجاد و توسعه شهرک‌های صنعتی است. البته فقدان استراتژی توسعه صنعتی در ایران موجب شده تا ایجاد و توسعه شهرک‌های صنعتی بیشتر تابعی از مدها و جریان‌های غالب جهانی بوده و کمتر به کارکردها و انطباق این شهرک‌ها با نیازهای توسعه صنعتی در کشور توجه شود. علاوه بر این، خصوصی‌سازی در سال‌های اخیر نیز موجب شده تا واگذاری شتاب‌زده مدیریت شهرک‌ها، پیامدهایی را برای کیفیت خدمات ارائه شده به همراه داشته باشد. این مطالعه نشان می‌دهد که روش‌های گوناگونی برای مدیریت شهرک وجود دارد و به‌طور مثال واگذاری مدیریت شهرک به بخش خصوصی تنها زمانی قابل توصیه است که تفکیک امور اداری و توسعه‌ای به خوبی صورت گرفته باشد، به گونه‌ای که صرف‌نظر از سودآوری اداره شهرک برای شرکت ارائه‌کننده خدمات، بتوان تأمین وظایف توسعه‌ای را از این شرکت انتظار داشت. علاوه بر این، انطباق مدیریت و مالکیت، به گونه‌ای که هم‌زمان تصمیم‌گیری با افق بلندمدت را ممکن ساخته و خدمات با کیفیتی را برای ساکنین فراهم آورد، اهمیت دارد. بر این اساس، در مدیریت شهرک‌های صنعتی باید به چهار نکته توجه داشت:

۱. واگذاری مدیریت شهرک‌ها به بخش خصوصی، دقت در تنظیم وظایف و تکالیف طرفین در قرارداد واگذاری،
۲. تجمیع اختیارات مدیریتی و پرهیز از موازی‌کاری در مدیریت شهرک‌ها،
۳. اتخاذ رویکرد فعال نسبت به مدیریت شهرک‌ها، شناسایی نیازها و خواسته‌ها و ارائه راه‌حل‌های جدید،
۴. استفاده از یک سیستم ارائه خدمات جامع با قابلیت نظارت منظم و ارتقا مداوم در اداره شهرک‌های صنعتی.

## ■ بیان / شرح مسئله

با وجود مزایای اقتصادی شهرک‌های صنعتی و کمکی که این الگوی سازماندهی واحدهای تولیدی به رقابت‌پذیری آنها دارد، دستیابی به الگوی مناسبی برای مدیریت شهرک‌های صنعتی که هم‌زمان خدمات باکیفیت و ارزان را در کنار ایفای نقش‌های توسعه‌ای ارائه دهند، موضوعی چالش‌برانگیز در کشور بوده است. شهرک‌ها در یک دوره با رویکرد بهره‌گیری از مزیت‌های مکانی و صرفه‌های تجمیع تشکیل شدند، در حالی که در دوره‌های دیگر، تأکید بر واگذاری فعالیت‌های اقتصادی به بخش خصوصی و کاهش مداخلات دولت در توسعه صنعتی، مبنای سیاست‌گذاری در زمینه توسعه و ترویج شهرک‌ها را تشکیل داده است. در رویکرد اخیر، که با تصویب قانون اجرای اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی آغاز شد، خصوصی‌سازی و واگذاری مدیریت شهرک‌های صنعتی به شرکت‌های خصوصی، بعضاً همراه با اختلال در ارائه برخی خدمات شرکت‌ها، ناتوانی در حل اختلافات شرکت‌های مستقر با شرکت مدیریت‌کننده شهرک و عدم توجه به هزینه‌های مربوط به حفظ و نگهداری بلندمدت از تجهیزات و تأسیسات شهرک بوده که همین مسئله، موضوع مدیریت شهرک‌ها را به مسئله‌ای بااهمیت تبدیل کرده است.

## ■ نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

مطالعه تطبیقی گزارش حاضر در زمینه نحوه رابطه مدیریت شهرک‌های صنعتی با شرکت‌های حاضر در شهرک و نیز دولت نشان می‌دهد که در سراسر جهان اساساً سه مدل کلی برای مدیریت شهرک‌های مذکور وجود دارد:

– ارائه خدمات به شهرک توسط یک شرکت دولتی،

– ارائه خدمات به شهرک توسط یک شرکت خصوصی،

– ارائه خدمات به شهرک توسط یک شرکت عمومی – خصوصی (ترکیبی).

شیوه توزیع اختیارات، تخصیص بودجه (و درآمد) و همچنین تشکیلات هیئت‌مدیره در این الگوها با یکدیگر متفاوت است. آنچه مبنای انتخاب این الگوها می‌شود، سوابق تاریخی (رویه‌های پیشین) و اهداف سیاستگذاران (چشم‌انداز آنها از مدیریت و توسعه شهرک صنعتی) است.

به عبارت دیگر، شهرک صنعتی می‌تواند توسط دولت، توسط شرکت خصوصی یا با مشارکت عمومی و خصوصی برای مثال از طریق سرمایه‌گذاری مشترک بین دولت و شرکت خصوصی در سطوح ملی یا محلی توسعه یافته و اداره شود. بر این اساس، واگذاری تنها زمانی قابل توصیه است که تفکیک امور اداری و توسعه‌ای به خوبی صورت گرفته باشد، به گونه‌ای که صرف نظر از سود که محور فعالیت‌های بخش خصوصی را تشکیل می‌دهد، بتوان تأمین وظایف توسعه‌ای را از این واحدها انتظار داشت. مسئله‌ای که نیازمند نظام تنظیم‌گری قوی است و در فقدان این موضوع، هر نوع واگذاری باید با احتیاط‌های فراوان همراه باشد. به عبارت دیگر، در انتخاب نحوه مدیریت و مالکیت شهرک‌ها، آنچه اهمیت دارد انطباق این شیوه ارائه خدمات با اهداف سیاست‌گذاری است.

دیگر یافته گزارش حاضر این است که در انتخاب نحوه مدیریت شهرک‌ها، انطباق مدیریت و مالکیت، به گونه‌ای که هم‌زمان تصمیم‌گیری با افق بلندمدت را ممکن ساخته و خدمات باکیفیتی را برای ساکنین فراهم آورد، اهمیت دارد. در هر ساختار مالکیتی، هزینه توسعه اولیه شهرک برعهده توسعه‌دهنده یا مالک شهرک است و در مرحله بهره‌برداری، زیرساخت‌های تجهیز شده یا پوسته کارخانه‌ها به‌منظور جبران هزینه‌ها، اجاره داده شده یا به فروش می‌رسد. علاوه بر این، صرف نظر از مدل مالکیت شهرک‌های صنعتی، بخش خصوصی هم به‌عنوان ساکنان شهرک‌ها و هم اغلب به‌عنوان مشاور طراحی، پیمانکاران ساخت‌وساز و مدیر پروژه‌های عمومی همواره نقشی حیاتی ایفا می‌کند. این مشارکت شرکت‌های خصوصی، زمینه ارائه تخصص‌های ضروری را فراهم ساخته و با انجام این کار، ریسک دولت کاهش می‌یابد.



بنابراین، آنچه امکان مدیریت بهتر را فراهم می‌سازد، ترکیب نقش دولت و بخش خصوصی با در اولویت قرار دادن اهداف توسعه‌ای (و نه اهدافی نظیر کاهش هزینه‌های دولت) است.

### ■ پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

بر اساس یافته‌های گزارش، به نظر می‌رسد فقدان استراتژی توسعه صنعتی مشخص موجب شده که تأسیس شهرک‌های صنعتی و تحول نحوه اداره آنها در طول زمان متأثر از مدها و جریان‌های غالب جهانی بوده و کمتر به کارکردها و میزان انطباق آن با مختصات بومی توجه شود. برای عبور از این وضعیت، انتخاب نحوه مدیریت شهرک بر اساس معیارهای حکمرانی می‌تواند مشوق بهتری برای توسعه باشد، از میان هشت محور حکمرانی می‌توان گفت در نحوه اداره شهرک‌ها در ایران توجه به چهار موضوع ثبات مالی، شفافیت و کارایی و سهولت اجرا از اهمیت بالایی برخوردار است. در این چهار موضوع اگر ثبات مالی اهمیت بیشتری برای سیاستگذاران دارد، مدیریت شهرک توسط شرکت‌های دولتی دارای اولویت می‌شود حال آنکه اگر دولت به شفافیت اهمیت بیشتری می‌دهد، اداره شهرک توسط بخش خصوصی قابل توصیه است، در مورد کارایی و سهولت اجرا هم شرکت‌های ترکیبی نسبت به شرکت‌های دولتی و خصوصی ارجح هستند. پیشنهاد دیگر گزارش حاضر مربوط به ملاحظات اداره شهرک‌هاست. با توجه به انتخاب روش اداره شهرک‌ها توسط بخش خصوصی پس از اجرای اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی، تجربیات جهانی نشان می‌دهد این نوع اداره باید حداقل با چهار ملاحظه زیر همراه باشد:

۱. دقت در نحوه واگذاری مدیریت شهرک‌ها و تنظیم دقیق تر وظایف و تکالیف طرفین در قرارداد واگذاری: تجربیات جهانی نشان می‌دهد در صورتی که مدیریت یک نهاد مجزا از مالک یا توسعه‌دهنده شهرک باشد، مالک یا توسعه‌دهنده شهرک صنعتی مسئول تعریف و تعیین مسئولیت‌های خاص مدیریت شهرک صنعتی است که تشریح تفصیلی این موارد در توافق‌نامه مدیریت لازم‌الذکر است.

۲. تجمیع اختیارات مدیریتی و پرهیز از موازی‌کاری: در خصوص مدیریت شهرک صنعتی بر خورداری از قدرت اجرایی در اعمال قوانین و مقررات و حمایت از ردیف بودجه مستقل برای حل سریع مشکلات مسئله‌ای مهم است. به‌طور خلاصه، مدیریت باید واجد این اختیار باشد که به تمام مسائل مورد نیاز برای توسعه پایدار منطقه صنعتی، جذب سرمایه‌گذاری و ایجاد شرایط کاری جذاب رسیدگی کند.

۳. اتخاذ رویکرد فعال نسبت به مدیریت شهرک‌ها، شناسایی نیازها و خواسته‌ها و ارائه راه‌حل‌های جدید: به‌رغم رویه رایج از تلقی نقش مدیریت در واحدهای مدیریتی مناطق صنعتی، این واحدها باید خود را به‌عنوان مراجع ارائه‌دهنده خدمات به‌جای واحدهای صرف اداری در نظر بگیرند. این امر مستلزم داشتن درک روشنی از احتیاجات و نیازهای مشتریانی است که عمدتاً شامل شرکت‌های مقیم در مناطق صنعتی هستند. در یک رویکرد فعالانه، باید نیازها و خواسته‌ها شناسایی شده و راه‌حل‌های جدید ارائه شود. که این امر نیازمند رصد دائمی چارچوب سیاسی-اقتصادی و همچنین الزامات بازار و شرکت‌ها و انطباق آن با حمایت‌هایی است که مدیریت شهرک می‌تواند ارائه دهد. استفاده از یک سیستم ارائه خدمات جامع با قابلیت نظارت منظم و ارتقا مداوم در اداره شهرک‌های صنعتی: کارهایی از قبیل ایجاد یک پلتفرم اطلاعاتی مبتنی بر وب، برگزاری جلسات مشاوره و جلساتی که گروه‌های مختلف ذی‌نفعان را گرد هم آورد که در آن منافع مشترک شناسایی شده و اقدامات مشترک قابل برنامه‌ریزی باشد، می‌تواند مؤثر باشد.

## ۱. مقدمه

تجمیع واحدهای صنعتی در محدوده‌های جغرافیایی می‌تواند همراه با صرفه‌هایی برای آنها باشد. صرفه‌هایی که براساس تحلیل مارشال، صرفه‌های تجمیع یا صرفه‌های مارشالی نام‌گذاری شده است. با این وجود، شهرک‌ها (یا پارک‌های صنعتی)، سیاست‌گذاری دولت برای ایجاد این تجمیع واحدها در محدوده‌های محصور مشخصی است که در راستای اهدافی نظیر تسهیل در ارائه خدمات دولتی به واحدها صورت می‌گیرد. آنچه در این میان اهمیت دارد این است که در چند دهه گذشته، ایجاد شهرک‌ها یا پارک‌های صنعتی به‌مانند سیاست‌های دیگری نظیر ایجاد مناطق آزاد و ویژه، مداخله دولت در تعیین نحوه آرایش فضایی بنگاه‌هاست که ذیل تحلیل دولت از عوامل مؤثر در تسریع رشد و بلوغ بنگاه‌ها صورت گرفته و در واقع بخشی از ابزارهای مورد استفاده ذیل استراتژی یا راهبرد توسعه صنعتی هر کشور است.

سازمان توسعه صنعتی سازمان ملل متحد (UNIDO) شهرک صنعتی را زمینی معرفی می‌کند که دارای محدوده مساحت مشخص بوده و براساس ضوابط و قوانین مکان‌یابی صنعتی و برپایه راهبردهای توسعه شهرک‌های صنعتی هر کشور انتخاب می‌شود. در این شهرک‌ها تأسیسات زیربنایی و فعالیت‌های خدماتی مورد نیاز با توجه به نوع فعالیت صنعتی ایجاد شده و در روند آماده شدن زمین شهرک صنعتی یا بعد از آن، به درخواست‌کنندگان تشکیل و بخش‌های صنعتی واگذار می‌شود.

هدف از ایجاد شهرک‌های صنعتی، از یک سو توسعه صنایع و تمرکز کارخانه‌ها، کارگاه‌ها و مجموعه‌های تولیدی است تا امکان ارائه خدمات زیرساختی و تأسیسات دولت به صورت متمرکز فراهم شود، از سوی دیگر، بهره‌مندی از سرریزهایی است که همسایگی برای واحدها ایجاد می‌کند، مانند سرریز اطلاعات و یا امکان تقلید و انتشار نوآوری میان واحدها. فراتر از این دو بُعد، ایجاد شهرک‌ها، توسعه صنعتی در خارج از محدوده مناطق شهری را دنبال می‌کند تا از تأثیرات منفی آن بر ساکنین شهرها نظیر ترافیک نفرات انسانی و بار، آلاینده‌گی و ... جلوگیری شود.

شهرک‌های صنعتی از بیش از یک قرن گذشته در قالب تجمع واحدهای تولیدی در کشورهای صنعتی حضور داشته‌اند اما ایجاد شهرک با سیاست‌گذاری و هدف‌گذاری دولت به دهه ۱۹۳۰ در انگلستان باز می‌گردد. در این دوره، تلاش دولت برای اشتغال‌زایی در مناطقی که همچنان با رکود بحران بزرگ (۱۹۲۹) مواجه بودند، به ایجاد شهرک‌های صنعتی منجر شد. ایجاد شهرک برای دولت، صرفه‌جویی در زمینه تأسیسات زیربنایی برای صنایع، مشکلات و مخارج ساختمانی و برای شرکت‌های مستقر شده در شهرک، معافیت‌های مالیاتی و اجاره‌بها و کاهش هزینه‌ها را در پی داشت.

با توجه به موضوع بالا می‌توان گفت که ایجاد شهرک صنعتی، یکی از ابزارهای اعمال سیاست صنعتی توسط دولت محسوب می‌شود. با توجه به قرار گرفتن ایجاد شهرک در ذیل سیاست‌های صنعتی، نحوه اعمال این سیاست خود به یکی از موضوعات سیاست‌گذاری صنعتی بدل می‌شود. با توجه به اینکه توسعه شهرک‌های صنعتی در دو مرحله ایجاد شهرک و اداره شهرک قرار می‌گیرد، نحوه پیشبرد این دو مرحله موضوعی برای بررسی بیشتر است:



و گسترش سریع شهرک‌ها را به دنبال داشت. این رویکردهای نظری در دهه‌های ۱۳۸۰ و ۱۳۹۰ جای خود را به رویکردهای خصوصی‌سازی و کاهش مداخلات دولت داد و در این دوره دولت عمدتاً به جای تلاش برای ارائه بهتر خدمات زیرساختی و ... در قالب شهرک‌های صنعتی، بهبود فضای کسب و کار و تسهیل قوانین و مقررات و نیز خصوصی‌سازی را مورد توجه قرار داده است.

به‌رغم سوابق طولانی شهرک‌ها در ایران و تحولاتی که در زمینه سیاستگذاری شهرک‌ها پشت سر گذاشته شده، موضوع نحوه مدیریت شهرک‌های صنعتی و نوع رابطه دولت با شهرک‌ها از جمله موضوعات ذیل کلی مسائل شهرک‌های صنعتی است که عمدتاً پس از تصویب و اجرایی شدن قانون اجرای اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی که راه را برای خصوصی‌سازی شرکت‌های دولتی هموار ساخت، مطرح شده است. با توجه به اینکه مسئله صرفاً پس از خصوصی‌سازی در یک دهه اخیر مطرح شده است، پیشینه‌ای از آن قبل از آن وجود ندارد، اما با نگاه به گزارش‌های قبلی مرکز می‌توان به جز اظهار نظرهای کارشناسی راجع به طرح‌ها و لوایح، به دو مطالعه پیشین اشاره کرد.

گزارش «راهکارهای تسهیل در اداره امور شهرک‌های صنعتی کشور» که در سال ۱۳۹۳ تهیه شده است (اژدری، ۱۳۹۳)، تسهیل اداره شهرک‌ها توسط بخش خصوصی و تسهیل مقررات را هدف گرفته بود. این گزارش با رویکرد تسهیل مدیریت شهرک توسط بخش خصوصی، خواهان تغییر برخی مواد قانونی از جمله مواد (۵) و (۶) «قانون نحوه واگذاری مالکیت و اداره امور شهرک‌های صنعتی» شده و طی آن مواردی از قبیل حضور رئیس شرکت شهرک‌های صنعتی استان در مجمع عمومی شرکت خدمات‌دهنده شهرک به‌عنوان رئیس مجمع را مؤهل فعالیت بخش خصوصی عنوان کرده است.

گزارش دوم با عنوان «ضرورت ساماندهی شهرک‌های صنعتی جهت حل معضل زیست‌محیطی توسعه و نوسازی صنایع استان تهران» (رضایی، ۱۴۰۰) بیشتر مسئله گسترش افقی شهر تهران و قرار گرفتن شهرک‌های صنعتی اطراف در محدوده شهری و نیز پیامدهای زیست‌محیطی فعالیت شهرک‌ها در دشت تهران را مطرح کرده است. بر این اساس، در حالی که ممنوعیت ایجاد واحد صنعتی تا شعاع ۱۲۰ کیلومتری شهر تهران وجود دارد، گسترش شهری موجب شده تا شهرک صنعتی اشتهارد درون این محدوده قرار گیرد. همین موضوع موجب لغو برخی از

آیا دولت باید در هر دو مرحله، خود به ایفای نقش بپردازد یا اینکه می‌تواند بخشی از وظایف را به بخش خصوصی واگذار کند؟ در صورتی که تقسیم کار با بخش خصوصی صورت گیرد، نحوه تقسیم مالکیت و مدیریت شهرک چگونه باید باشد؟ آیا بخش خصوصی درباره تعمیر و نگهداری زیرساخت‌ها مسئولیتی دارد؟ با توجه به اینکه مدیریت شهرک‌های صنعتی، شرکتی خدمات‌دهنده به شرکت‌های موجود در شهرک است، چه نوع ارتباطی باید میان مدیریت شهرک و این واحدهای مستقر برقرار باشد؟

سؤالاتی از این دست، مطالعه درباره شهرک‌ها (و پارک‌های) صنعتی و نحوه مدیریت آنها را به یکی از موضوعات قابل توجه در تنظیم سیاست‌های صنعتی بدل می‌سازد. مبنای قرار دادن این پرسش‌ها برای سیاستگذاری در اقتصاد ایران اهمیت بیشتری می‌یابد چراکه وجود منابع نفتی در ایران، دولت را قادر به سیاستگذاری بدون توجه به محدودیت‌های جدی منابع (به‌ویژه در دوره‌های رونق نفتی) ساخته و در نتیجه بسیاری از سیاستگذاری‌های اقتصادی در ایران به صورت آرمانی و بسیار فراتر از ظرفیت‌ها و امکانات تحقق آن صورت گرفته است. علاوه بر این، محور قرار دادن پرسش‌های بالا برای سیاستگذاری در زمینه شهرک‌ها لازم است زیرا بسیاری از سیاست‌های اقتصادی رایج در دوره‌های مختلف در جهان در ایران پیاده شده، بدون آنکه میزان انطباق آن با شرایط ایران مورد توجه قرار گیرد. به عبارت دیگر، در اقتصاد نفتی ایران، این امکان که مدلی از سیاستگذاری براساس مدهای روز و میزان رواج آن در سایر کشورها اتخاذ شده و کمتر به انطباق این مدل‌ها با اقتضائات توسعه‌ای اقتصاد ایران توجه شود، بیشتر فراهم است. بنابراین مبنای قرار دادن سؤالاتی از جنس بالا برای شروع سیاستگذاری، اهمیت دوچندانی برای سیاستگذاری در اقتصاد ایران دارد. بدون محور قرار دادن این پرسش‌ها فضای سیاستگذاری دچار آشفتگی خواهد شد.

ایجاد شهرک‌های صنعتی در ایران تاریخچه‌ای طولانی داشته و احداث اولین شهرک‌های صنعتی در ایران به ابتدای دهه ۱۳۴۰ بازمی‌گردد. استقرار شهرک‌ها در ایران با دو جریان جهانی پشتیبانی می‌شد، اولی نظریه قطب‌های رشد و صرفه‌های مارشالی بود که در دهه‌های ۱۳۴۰ و ۱۳۵۰ مبنای سیاستگذاری در شهرک‌های صنعتی قرار گرفت و دومی ایده «کوچک زیباست» که موجب حمایت از استقرار صنایع کوچک و متوسط در قالب ارائه خدمات به آنها در دهه‌های ۱۳۶۰ و ۱۳۷۰ بود و رشد

در همین راستا، با توجه به اینکه به نظر می‌رسد واگذاری مدیریت شهرک‌ها در ایران، بدون عطف توجه به تجربه مشابه جهانی صورت گرفته باشد، مطالعه حاضر کوشیده است تا با یک مطالعه تطبیقی، پاسخ به سؤالات بالا را با بررسی تجربه سایر کشورهای در حال توسعه مورد توجه قرار داده و برخی موازین را برای راهنمایی سیاستگذاری در ایران استخراج کند.

گزارش حاضر در ۴ بخش به مطالعه تطبیقی پرداخته است، در بخش اول، شهرک‌های صنعتی معرفی شده‌اند، بخش دوم به اداره شهرک‌های صنعتی می‌پردازد، بخش سوم مدل‌های مدیریت شهرک‌ها و پارک‌های صنعتی را بررسی می‌کند و بخش چهارم برخی ویژگی‌های شهرک‌های صنعتی در کشورهای منتخب را معرفی می‌کند. در انتهای گزارش نیز جمع‌بندی و پیشنهادهای سیاستی ارائه شده است.

معافیت‌های این شهرک‌ها شد که برای واحدهای مستقر در آن زیان‌هایی را به دنبال داشت و آن را نیازمند سازماندهی مجدد می‌سازد.

با توجه به پیشینه بالا می‌توان گفت به‌رغم تغییر الگوی مدیریتی، مطالعه‌ای که تجربه سایر کشورها در این زمینه و راهنمایی‌های آنها برای سیاستگذاری در کشور را نشان دهد تاکنون صورت نگرفته است. در فرایند واگذاری در ایران، مدیریت شهرک‌های صنعتی، به بخش خصوصی واگذار شد و شرکت‌های شهرک‌های صنعتی استان‌ها در مالکیت دولت باقی ماندند. این تغییر الگوی مدیریتی، با ایجاد مسائلی در زمینه نحوه تنظیم رابطه شرکت‌های مدیریت‌کننده شهرک‌های صنعتی با شرکت‌های استانی و نیز باز تنظیم رابطه شرکت‌های مستقر در شهرک‌ها با این شرکت‌های مدیریت‌کننده شهرک در پی داشته است؛ که گزارش سال ۱۳۹۳ مرکز تنها به یکی از ابعاد آن پرداخته بود.

## ۲. معرفی شهرک‌های صنعتی

منطقه صنعتی مکانی است که کارگران و شرکت‌های متخصص در یک صنعت اصلی و صنایع جانبی در آن زندگی و کار می‌کنند. در این چارچوب، تعریف منطقه صنعتی با خوشه صنعتی مشابهت‌های زیاد دارد، به این معنی که مانند خوشه، منطقه صنعتی شکلی از سازمان‌یابی صنعتی محسوب می‌شود که با تمرکز جغرافیایی شرکت‌های کوچک و متوسط (SME) و برخی از شرکت‌های بزرگ در یک محدوده، به صورت تخصصی چندین مرحله مختلف از فرایند تولید را پوشش داده و برای تولید یک محصول متمایز یا خانواده‌ای از محصولات از طریق روابط تعاونی و رقابتی فعالیت می‌کند (Networks and Industrial Clusters, 2008).

موضوع نواحی صنعتی همراه با بحث‌های مربوط به قطب‌های صنعتی در دهه‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ مورد توجه اقتصاددانان و مبنای بررسی‌های اقتصادی بود اما در دهه ۱۹۸۰ و با سلطه اقتصاد نئوکلاسیک که در آن آزادسازی و سپردن امور به بازارها مبنای طراحی سیاست‌های اقتصادی و صنعتی قرار گرفت، این موضوع به حاشیه رانده شد.

در ادبیات بین‌المللی واژه‌های مختلفی برای اشاره به نواحی صنعتی وجود دارد. مفهوم منطقه یا ناحیه صنعتی<sup>۱</sup> (ID) در ابتدای قرن بیستم توسط آلفرد مارشال، اقتصاددان انگلیسی برای توصیف نحوه سازماندهی صنعتی کشورها و نوع آرایش فضایی واحدهای تولیدی مورد استفاده قرار گرفت. مارشال، این آرایش فضایی را برای واحدهای تولیدی قرار گرفته در آن همراه با برخی مزیت‌های اقتصادی معرفی کرد، مزیت‌هایی که به صرفه‌های مارشالی یا صرفه‌های تجمیع<sup>۲</sup> مشهور شده‌اند (Marshall, 1920). شرکت‌ها با تجمیع در یک محدوده فضایی می‌توانند از مزیت دستیابی به ذخیره نیروی کار ماهر، مکان‌یابی واحدهای ارائه‌دهنده خدمات جانبی و پشتیبانی در نزدیکی خود و نیز تسهیل ارائه درخواست برای بر خورداری از خدمات زیرساختی دولت بهره‌مند شوند. یعنی آنها با تجمیع در یک مکان از آثار خارجی مثبت محلی بهره‌مند می‌شوند که مستقل از تک‌تک بنگاه‌ها بوده اما بر کارایی تمام بنگاه‌های قرار گرفته در آن منطقه تأثیر گذار است ظاهر می‌شود (Schmitz and Nadvi, 1999).

1. Industrial District: A Geographic Area Containing A Number of Firms Producing Similar Products, Including Firms Operating at Different Stages of A Production Process.

2. Economies of Agglomeration

3. SME (Small and Medium Enterprises) کارگر ۲۵۰ یا حداکثر ۲۵۰



شهرک‌های صنعتی خاص که برای واحدهای صنعتی خاص که به صورت عمودی یا افقی مستقل هستند ساخته می‌شوند. در طبقه‌بندی براساس ساختار سازمانی شهرک‌های صنعتی به شهرک‌های صنعتی دولتی، شهرک‌های صنعتی خصوصی، شهرک‌های صنعتی تعاونی و شهرک‌های صنعتی دولت‌های محلی طبقه‌بندی می‌شوند. در تقسیم‌بندی دیگری شهرک‌های صنعتی به سه نوع طبقه‌بندی می‌شوند:

**الف) شهرک‌های صنعتی جانبی:** در چنین شهرک‌های صنعتی، تنها واحدهای کوچکی مستقر می‌شوند که در کنار یک صنعت بزرگ خاص باشند. نمونه‌ای از چنین واحدهایی در بنگلور از مراکز عمده صنعتی هند است که مهم‌ترین صنایع آن عبارتند از هواپیماسازی، ماشین‌سازی، صنایع مخابراتی، صنایع الکترونیکی، صنایع لوازم چاپ، چرم‌سازی، شیشه‌سازی، داروسازی، صنایع دخانیات، نساجی و چینی‌سازی، همچنین شمار زیادی از شرکت‌های رایانه‌ای در زمینه تولید نرم‌افزار و سخت‌افزار.

**ب) شهرک‌های صنعتی کارکردی:** واحدهای صنعتی تولیدکننده محصولات مشابه که معمولاً در یک شهرک صنعتی مستقر هستند. این شهرک‌های صنعتی همچنین به‌عنوان پایگاهی برای گسترش واحدهای کوچک به واحدهای بزرگ عمل می‌کنند. **ج) محل کارگاه:** این نوع شهرک‌های صنعتی عمدتاً در اختیار شرکت‌های بسیار کوچکی است که در حوزه مشاغل تعمیراتی کار می‌کنند.

دیگر واژه‌ها بعضاً مترادف ناحیه صنعتی، پارک صنعتی<sup>۱</sup> است. پارک صنعتی، منطقه‌ای است که به‌منظور توسعه صنعتی منطقه‌بندی و برنامه‌ریزی شده است. پارک صنعتی شامل مجموعه‌ای از شرکت‌ها یا کارخانه‌های تولیدی و مراکز تحقیقاتی وابسته به آنهاست که در یک محدوده جغرافیایی بازیرساخت‌ها و امکانات مشترک، تحت حمایت مستقیم دولت، فعالیت می‌کنند. در یک پارک صنعتی، کلیه زیرساخت‌های لازم برای حضور تعدادی واحد تولیدکننده فراهم شده تا فقط به تولید رقابتی و فناوری، همراه با نوآوری و توسعه محصول بیندیشند و مسائل خدماتی، بازرگانی، تحقیق و توسعه، جذب منابع مالی و... را به کارگزاران حرفه‌ای که اعضای پارک انتخاب کرده‌اند، بسپارند.

با این وجود در پایان دهه ۱۹۹۰ و با مشخص شدن ناکامی نظریه‌های نئوکلاسیکی در تحریک توسعه صنعتی، موضوع نواحی صنعتی از جمله موضوعاتی بود که در کشورهای توسعه‌یافته یا در حال توسعه در بحث‌های بین‌المللی در مورد صنعتی شدن و سیاست‌های توسعه منطقه‌ای مورد توجه مجدد قرار گرفتند. ناحیه صنعتی همان‌طور که بیان شد، به ساماندهی فضایی بنگاه‌ها و پیامدهای اقتصادی آن برای این بنگاه‌ها و برای سیاست‌گذاری صنعتی اشاره دارد.

واژه‌ی دیگری که در این رابطه مورد استفاده قرار می‌گیرد، شهرک صنعتی<sup>۱</sup> یا شهرک تجاری<sup>۲</sup> است. شهرک‌های صنعتی به دلیل ساخت نسبتاً ساده آن قابل توجه هستند. آنها اغلب دارای سوله‌های فولادی تک‌فضایی هستند که به سرعت ساخته می‌شوند. طبق تعریف ارائه شده از سوی سازمان ملل متحد (۱۹۶۳) شهرک صنعتی مجموعه‌ای طراحی شده از سازه‌های استاندارد با کاربری کارخانه‌ای است که به شرکت‌ها در مقیاسی فراتر از میزان تقاضای آنها، به همراه گستره وسیعی از خدمات و امکانات، ارائه می‌شود. بر این اساس شهرک صنعتی را می‌توان مکانی تعریف کرد که در آن دولت‌ها ضمن فراهم‌سازی محل استقرار کارخانه، دیگر امکانات مورد نیاز جهت استقرار صنایع کارآفرینان را در اختیار آنها قرار می‌دهند.

ادبیات داخلی نیز شهرک صنعتی را مکانی دارای محدوده و مساحت معین تعریف می‌کند 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 در آن تمام یا پاره‌ای از امکانات زیربنایی و خدمات ضروری با توجه به نوع و وسعت شهرک و ترکیب فعالیت‌های آن به واحدهای مزبور واگذار می‌شود (دانشنامه مناطق آزاد).<sup>۳</sup>

شهرک‌های صنعتی براساس مبانی مختلفی همچون عملکرد و ساختار سازمانی قابل طبقه‌بندی هستند. در طبقه‌بندی براساس عملکرد، شهرک‌های صنعتی به‌طور کلی به دو نوع طبقه‌بندی می‌شوند:

شهرک‌های صنعتی عمومی که به آنها شهرک‌های صنعتی مرسوم یا مرکب نیز گفته می‌شود و محل استقرار طیف گسترده‌ای از فعالیت‌های صنعتی محسوب می‌شوند.

1. Industrial Estate  
2. Trading Estate  
3. Wiki Free Zone  
4. Industrial Park

برای دولت‌هایی است که با محدودیت مواجه‌اند. دوم، تمرکز شرکت‌ها می‌تواند اثرات سرریز قابل توجهی را هم در داخل و هم خارج از پارک فراهم کند، از جمله سرریز اطلاعات در حوزه دانش و فناوری، تخصص و تقسیم کار بین شرکت‌ها، توسعه بازارهای نیروی کار ماهر و توسعه بازارهای اطراف پارک (Sonobe and Otsuka, 2006). جدول ۱ تفاوت و تشابه شهرک‌های صنعتی و پارک‌های صنعتی را در ادبیات بین‌المللی نشان می‌دهد.

یک پارک صنعتی را می‌توان به‌عنوان یک نسخه صنعتی‌تر یا «سنگین» تر از یک پارک تجاری یا پارک اداری در نظر گرفت که در آن معمولاً صنایع سنگین مستقر هستند حال آنکه در پارک‌های تجاری یا اداری، صنایع سبک یا دفاتر اداری صنایع حضور دارند.

پارک‌های صنعتی به‌طور سنتی با منطقی دوگانه به وجود آمده‌اند. نخست این‌که، ارائه زیرساخت‌های کاربردی بسیار ساده‌تر از برنامه‌ریزی در یک فضای محدود جغرافیایی، به‌ویژه

جدول ۱. تفاوت‌ها و تشابه‌های مناطق صنعتی و پارک‌های صنعتی

| ویژگی  | شهرک‌های صنعتی   | پارک‌های صنعتی   |
|--|--|--|
| محدوده شهرک  | مجاورت و نزدیکی یا گستره بیشتر در یک منطقه. گستره وسیع و مرزهای مبهم در مقایسه با پارک صنعتی   | مجاورت و نزدیکی، وسعت کمتر از مناطق صنعتی و مرزهای محدود                                     |
| مبنای ایجاد و توسعه شهرک   | بر مبنای: شیوه تولید (برای مثال مناطق صنعتی ایتالیا) سیستم برون‌سپاری منطقه‌ای یا بومی‌سازی شده توسط یک «کانال اصلی» مانند شهر توپوتا نزدیکی به دانشگاه‌ها، مراکز تحقیقاتی (برای مثال سیلیکون ولی) | سازه‌های حساب شده، برنامه‌ریزی شده توسط مقامات اداری محلی                                    |
| صنعت/بخش تخصصی   | دارد   | امکان‌پذیر اما غیرمعمول  |
| تخصیصی شدن شرکت‌های فردی و تقسیم‌کار بین شرکت‌ها در زنجیره ارزش منطقه‌ای | دارد: تقسیم‌بندی فنی چرخه تولید و هماهنگی اجتماعی زنجیره تأمین   | امکان‌پذیر اما غیرمعمول  |
| وابستگی متقابل   | دارد   | امکان‌پذیر اما غیرمعمول  |
| رقابت و همکاری بین شرکت‌ها   | قوی  | ضعیف و یا عدم وجود   |
| خدمات مشترک و خدمات عمومی  | ندارد  | روشنایی، انرژی، برق، گرمایش، آب جاری، گاز، امنیت، نظافت، پذیرایی، حمل‌ونقل عمومی به محل پارک |
| مشتریان مشترک  | دارد   | امکان‌پذیر اما غیرمعمول  |
| پیوندهای اجتماعی   | دارد: در قالب یک جامعه اجتماعی   | ندارد  |
| شبکه‌های اطلاعاتی  | جریان گسترده دانش و اطلاعات (مدونی و ضمنی) در بالادست و پایین دست زنجیره ارزش  | فقط برای سرویس‌های متمرکز  |
| مالکیت زمین  | در بین کارآفرینان گسترده است   | شهرداری‌ها یا سایر مقامات اداری مدیریتی که توسط یک شرکت املاک و مستغلات دولتی اداره می‌شود   |

Source: Musso, 2013.



### ۳. اداره شهرک صنعتی



استانداردهای اجتماعی، و... را داشته باشد و بر اجرای قوانین نظارت کند. تمام شرکت‌های فعال در شهرک نیز موظف به اعلام موافقت با قوانین ابلاغ شده بوده و اسناد مربوطه را امضا کنند. (Gmbh, 2015)

به‌طور معمول، وظایف مدیریت توسط واحدی انجام می‌شود که به‌عنوان مدیر و ارائه‌دهنده خدمات، مسئول تمام ویژگی‌های سازمانی است. معمولاً این سازمان مسئولیت طراحی و برنامه‌ریزی کل منطقه، فروش یا اجاره زمین، مدیریت اداری، ارائه خدمات به شرکت‌ها، توزیع اطلاعات و نظارت بر رعایت قوانین و مقررات داده شده را برعهده خواهد داشت. برای اطمینان از پیاده‌سازی این وظایف، مدیریت می‌تواند از ظرفیت‌های سازمانی و دانش فنی مربوطه و یا از ظرفیت‌های خارجی در دسترس استفاده کند. تشکیلات قانونی و سازمانی واحدهای مدیریتی می‌توانند بسته به شرایط موجود، چارچوب‌های سیاستی و مدل‌های مدیریتی به‌طور قابل توجهی با یکدیگر متفاوت باشند. به‌طور مثال واحد مدیریت دولتی، انجمن خصوصی، شرکت دولتی یا شرکت خصوصی.

نکته حائز اهمیت در خصوص مدیریت شهرک صنعتی بر خورداری از قدرت اجرایی در اعمال قوانین و مقررات برای حل سریع مشکلات است، برای بهبود این قدرت اجرایی، می‌توان ردیف بودجه مستقل را هم برای این مدیریت در نظر گرفت. به‌طور خلاصه، مدیریت به تمام مسائل مورد نیاز برای توسعه پایدار منطقه صنعتی، جذب سرمایه‌گذاری و ایجاد شرایط کاری جذاب رسیدگی می‌کند.

اداره شهرک‌های صنعتی در دنیا به‌صورت عمومی شامل مدیریت و نگهداری سایت و تأسیسات، ارتقا مداوم سرمایه‌گذاری، نظارت و ارزیابی عملکرد، بهبود مستمر و سرمایه‌گذاری مجدد است. باین حال، مدیریت شهرک صنعتی عمدتاً بر ایجاد هماهنگی بین بازیگران، جذب سرمایه‌گذار و فروش زمین به ساکنان، جمع‌آوری هزینه‌ها و تأمین هزینه‌های تعمیر و نگهداری مشاعات متمرکز است. علاوه بر این، در مواردی که دولت به‌نحوی در برنامه اجرایی شهرک صنعتی مشارکت داشته باشد، به‌طور مثال از طریق در اختیار داشتن مالکیت زمین، سهام‌داری، اعطای یارانه‌ها یا مشوق‌های مالیاتی، از پارک‌های صنعتی و متصدیان آنها نیز انتظار ارائه برخی کالاها و خدمات عمومی وجود دارد.

بررسی روند رشد و توسعه اقتصادی در جهان نشان می‌دهد یکی از رموز اصلی توسعه کشورها فراهم آوردن بستر و زیرساخت‌های مناسب برای رشد و تقویت صنایع داخلی بوده است. رفع نیاز بازارهای داخلی از یک‌سو و حضور محصولات تولیدی این کشورها در بازارهای بین‌المللی نتیجه این بسترسازی است. از این رو می‌توان اهداف اصلی ایجاد شهرک‌های صنعتی را ارائه زیرساخت‌ها و تسهیلات اقامتی برای کارآفرینان، تشویق توسعه صنایع کوچک در کشور، تمرکززدایی صنایع به مناطق روستایی و عقب‌مانده، تشویق همکاری در اطراف واحدهای صنعتی عمده و توسعه کارآفرینی با ایجاد یک جو مناسب برای اداره صنایع در این مناطق برشمرد. این شهرک‌ها دسترسی به صنایع وابسته برای تأمین مواد اولیه یا تکمیل زنجیره ارزش و همچنین بازارهای مصرف را سهولت بخشیده و با دور کردن این صنایع از مناطق شهری و روستایی، به رعایت اصول زیست‌محیطی در کشور نیز کمک شایانی می‌کند (رمضان پور نرگسی و قائد شرفی، ۱۳۹۸). از این رو تأسیس شهرک‌های صنعتی برای دولت‌ها اغلب به‌عنوان کاتالیزورهای اقتصادی یک منطقه یا کل کشور محسوب می‌شود.

دولت‌ها از طریق سرمایه‌گذاری مالیات‌های دریافتی در پروژه‌های زیرساختی، اقدام به جذب سرمایه‌گذاران در شهرک می‌کنند. در صورتی که شهرک رونق داشته باشد، این سرمایه‌گذاران به‌نوبه خود اجاره زمین یا سود سهام را از طریق سرمایه‌گذاری مشترک خود به نهاد حاکم شهرک (مدیریت شهرک) پرداخت خواهند کرد. آنها همچنین در ایجاد شغل در منطقه یا کشور مؤثر بوده و با اختصاص درآمد مالیاتی شرکت‌ها به دولت ایالتی یا فدرال در حد توان خود به گسترش و توسعه شهرک نیز کمک می‌کنند. از سوی دیگر، صرفه‌های ناشی از مقیاس و هم‌افزایی به ایجاد شهرک‌های صنعتی بزرگ می‌انجامد. باین حال، اغلب ایجاد یک نهاد حکومتی مؤثر و قدرتمند برای اداره و توسعه این شهرک‌ها در دولت‌ها مورد مناقشه است.

ساختار مدیریتی مورد نیاز برای مدیریت صحیح و سازمان‌دهی مناسب یک منطقه صنعتی باید دارای دستورات روشن و ردیف بودجه کافی بوده و توانایی تعریف آیین‌نامه‌های اجباری داخلی شهرک صنعتی مانند منشور شهرک، منشور مسئولیت اجتماعی شرکت، منشور محیط زیست، بهداشت و ایمنی شغلی،

نیروی کار کارآفرین و یاساکنان را بهبود می‌بخشد. علاوه بر این، مدیریت مسئولانه تأثیر مستقیمی بر پایداری پارک‌های صنعتی از طریق تأثیر بر روحیه و بهره‌وری نیروی کار دارد.

به‌عنوان مثال ارائه خدماتی با هدف رشد یا توسعه کارآفرینی، سازمان‌دهی و انطباق مقررات از طریق ایجاد فروشگاه‌های یکپارچه، تقویت زنجیره‌های تأمین از طریق برنامه‌های پیوندی که مهارت‌های

## ۴. مدل‌های مدیریت شهرک‌ها و پارک‌های صنعتی

توازن بین استراتژی توسعه شهرک از دیدگاه کلان کشور و علایق سرمایه‌گذاران بالقوه، منجر به هدر رفتن بخش زیادی از منابع سرمایه‌گذاری شده توسط دولت در زیرساخت‌ها می‌شود. مثال بارز در این رابطه، شکست پروژه پارک صنعتی سوژو<sup>۴</sup> (SIP) در دهه ۱۹۹۰ است، که تا زمان برقراری تعادل و ایجاد تغییرات عمده در ساختار سهام SIP به موفقیت نرسید. از جمله نمونه‌های موفق مدیریت دولتی در شهرک‌های صنعتی برجسته، می‌توان به جزیره جورونگ در سنگاپور، اداره بندر روتردام در هلند و پارک صنایع شیمیایی شانگ‌های در چین، اشاره کرد که همگی تحت نظارت نهادهای حکومتی برای پشتیبانی از عملکردهای مختلف اداری و توسعه‌ای هستند.

وجود یک نهاد حکومتی، می‌تواند هماهنگی یکپارچه بین چندین طرف را تضمین کند. چراکه شهرک‌های صنعتی بزرگ که با ذی‌نفعان متعددی مانند دولت و سازمان‌های مختلف، سرمایه‌گذاران و سازمان‌های غیردولتی سروکار دارند، از یک مرجع و نقطه اشتراک بهره‌مند خواهند شد. وجود این نهاد به لحاظ ایجاد زمینه مشترک برای فعالیت و ایجاد هماهنگی، می‌تواند زمینه‌ای برای تدوین برنامه‌های توسعه یکپارچه ایجاد کند.

یک شهرک یا پارک صنعتی بزرگ نیازمند برنامه‌ریزی و اجرای طرح‌هایی از قبیل آماده‌سازی زمین، زیرساخت‌ها، تأسیسات و تجهیزات جانبی است. نهاد حکومتی می‌تواند به‌عنوان یک توسعه‌دهنده<sup>۵</sup> یا برنامه‌ریز اصلی در ایجاد هماهنگی بین فعالیت‌های مختلف عمل کند. دیگر مزیت وجود یک نهاد حکومتی، تأمین و مدیریت منابع مالی به‌منظور تأمین مالی توسعه زیرساخت‌ها و تأسیسات در داخل و اطراف شهرک است.

نظر به اهمیت موضوع اداره پارک‌ها و شهرک‌های صنعتی، مدل‌های مختلفی از سوی نهادهای بین‌المللی برای اداره و مدیریت شهرک‌های صنعتی ارائه شده است. به‌طور کلی سه مدل برای اداره شهرک‌های صنعتی در جهان وجود دارد که عبارتند از مدیریت توسط نهاد دولتی، مدیریت توسط نهاد خصوصی و مدیریت مشترک توسط نهاد دولتی و خصوصی که این سه مدل در ادامه مورد بحث قرار گرفته‌اند. (Little, 2014)

### ۴-۱. مدیریت توسط نهاد دولتی

در این مدل، نهادی قانونی از طریق تصویب یک قانون به وجود آمده و طبق این قانون اختیارات معینی به آن داده می‌شود که وظیفه توسعه و مدیریت شهرک را بر عهده دارد. این کار می‌تواند مستقیماً توسط یک وزارت، آژانس یا سازمان یا از طریق یک شرکت تجاری دولتی (SOE) یا شرکت تابع (SPV)<sup>۲</sup> انجام شود. در سناریوهای اخیر، دولت مالک شرکت، مؤسس و سرمایه‌گذار در آن است که این کار به دولت نفوذ زیادی برای مداخله در تصمیم‌گیری‌های روزانه در مورد عملیات شهرک می‌دهد. مدیریت دولتی رویکردی است که در بسیاری از کشورهای در حال توسعه که دولت سهام اقتصادی زیادی در یک شهرک صنعتی دارد، به‌طور گسترده پذیرفته شده است. (unido, 2019) JTC<sup>۳</sup> در سنگاپور در سال ۱۹۶۸ تأسیس شد و توسعه‌دهنده و مدیر اصلی شهرک‌های صنعتی در سنگاپور است. کارایی دولت سنگاپور نیز به موفقیت JTC از طریق متمرکز کردن فعالیت‌های توسعه اقتصادی کمک کرده است.

از جمله مزایای مدیریت نهاد حکومتی بر شهرک صنعتی ایجاد توازن قدرت برای تصمیم‌گیری بین بازیگران اصلی به‌عنوان قلب هر مدل مربوط به اداره شهرک است (Bricout, 2014). عدم وجود

1. Special Operations Executive  
2. Special Purpose Vehicle (SPV), also Called a Special Purpose Entity (SPE)  
3. Jurong Town Corporation  
4. Suzhou Industrial Park  
5. Developer



#### ۴-۲. مدیریت توسط نهاد خصوصی

در این مدل، شرکت یک نهاد سودمحور است که برای توسعه و اداره یک شهرک یا پارک صنعتی ایجاد شده است. این رویکرد عمدتاً در مواردی اتخاذ می‌شود که سرمایه‌گذاران خصوصی در شهرک سرمایه‌گذاری کرده و یا مالکیت شهرک‌های صنعتی را در اختیار دارند. قراردادهایی با موضوع مدیریت خصوصی با شرکت‌های تخصصی تربیت نیروی متخصص در حوزه مدیریت نیز همواره در شهرک‌های صنعتی دولتی/حکومتی منعقد می‌شود. اداره بندر روتردام (PRA<sup>۱</sup>)، که قبلاً بخشی از شهرداری روتردام بود، در سال ۲۰۰۴ با خصوصی‌سازی به صورت یک شرکت خصوصی درآمد تا بتواند فعالیت‌های بندر را تأمین مالی کند و بهتر به خواسته‌های مشتریان پاسخ دهد. مشارکت مثبت دولت و آمادگی زیرساخت‌ها از ابتدا نیز در موفقیت آن تا به امروز نقش داشته است.

#### ۴-۳. مدیریت مشترک توسط نهادهای دولتی و خصوصی

در مدل سوم، یک نهاد قانونی و یک شرکت به ترتیب برای اداره و توسعه شهرک راه‌اندازی می‌شوند. شهرک‌های صنعتی تحت مالکیت مشترک دولتی و خصوصی به طور مشترک توسط دولت و سرمایه‌گذاران خصوصی اداره می‌شوند. در حالی که مکانیسم تقسیم قدرت که در اساسنامه شرکت تابعه SPV<sup>۲</sup> توضیح داده شده است به طرفین اجازه می‌دهد تا مسئولیت‌ها را هر طور که مناسب تر می‌دانند تقسیم کنند، تقریباً همیشه مدیریت روزانه شهرک و تصمیمات فنی به شرکای خصوصی واگذار می‌شود و تملک زمین، جبران خسارت و اسکان مجدد، و روابط دولتی (به عنوان مثال در مورد مجوزهای مورد نیاز) به شریک دولتی واگذار می‌شود. در این مدل، نهاد دولتی از منافع دولت محافظت کرده و شهرک را اداره می‌کند. شرکت، زمین را در اختیار دارد و شهرک صنعتی را توسعه می‌دهد. زمین به سرمایه‌گذاران اجاره داده می‌شود و درآمد پایدار را ایجاد می‌کند.

گزینه ترکیبی، قدرت یک شرکت را که توسط یک چشم‌انداز تجاری هدایت می‌شود با قدرت یک نهاد قانونی که می‌تواند تعامل با سایر سازمان‌های دولتی را به نفع سرمایه‌گذاران شهرک تسهیل کند به طور هم‌زمان داراست.

در نهایت، نهاد حکومتی فرایندهایی را برای درخواست یا جمع‌آوری وجوه برای تأمین مالی پروژه‌های زیرساختی و تسهیلات انجام می‌دهد و اطمینان حاصل می‌کند که ارتباط با منابع تأمین مالی به درستی برقرار است (به عنوان مثال، یک نهاد قانونی می‌تواند از دولت درخواست کمک مالی کند، اما یک شرکت می‌تواند با انتشار سهام برای سهام‌داران و سرمایه‌گذاران بودجه جمع‌آوری کند). وجود یک نهاد حکومتی سالم و توانمند همچنین می‌تواند قابلیت بازاریابی قوی و استراتژی‌های تبلیغاتی متمرکز را برای جذب سرمایه‌گذار به ارمغان بیاورد.

سؤالات کلیدی مطرح شده برای انتخاب نهاد حکومتی مناسب جهت اداره شهرک صنعتی به چگونگی پاسخ به مواردی از قبیل تعیین حوزه عملکرد، نحوه تأمین مالی هر پروژه، سطح اختیارات داده شده به نهاد حاکم و در نهایت مسئله تخصیص درآمد برمی‌گردد. اهمیت پاسخ به این سؤالات به تعیین چارچوب مناسب جهت اداره شهرک از طریق تعیین زمان بندی، محدوده عملکردها، سطوح اختیارات و بودجه در مرحله اولیه توسعه شهرک کمک می‌کند.

اولین سؤالی که یک نهاد حکومتی با آن مواجه است به حوزه عملکرد آن مربوط می‌شود. ساختار حاکمیتی شهرک نحوه اداره، توسعه و ایجاد منافع اقتصادی پایدار را مشخص می‌کند. دومین سؤال مربوط به لزوم ایجاد شفافیت در خصوص نحوه تأمین مالی هر پروژه توسط نهادها می‌شود. توجه به این امر به ویژه در ابتدای راه‌اندازی شهرک یا پارک صنعتی از این جهت ضروری است که توسعه زیرساخت‌ها و امکانات شهرک یکی از عوامل اصلی جذب سرمایه‌گذاران به شهرک است. سطح اختیارات داده شده به نهاد حاکم و محدوده‌ای که بر آن صلاحیت اداره دارد نیز باید تعریف شود. این امر به عنوان مثال، فرایند بودجه‌ریزی، سطوح تصویب هزینه‌ها و اجرای پروژه‌ها را تعیین می‌کند. دسترسی به منابع مالی نیز به حوزه اختیارات مدیریت مرتبط است که اداره و توسعه شهرک را در دست دارد. در نهایت، مسئله تخصیص درآمد باید مورد توجه قرار گیرد. پایداری شهرک را پاسخ به سؤالاتی مانند «زمین اطراف شهرک یا پارک صنعتی را چه کسی در اختیار خواهد داشت؟»، «چه کسی اجاره‌بهای محدوده شهرک یا پارک صنعتی را دریافت می‌کند؟» و «سرمایه‌گذاری در فعالیت‌های توسعه چگونه بازاریابی می‌شود؟» تعیین می‌کند.

1. Port of Rotterdam Authority

2. Special Purpose Vehicle (SPV), Also Called a Special Purpose Entity (SPE)

۳. **استقلال از بودجه عمومی:** یک نهاد قانونی کاملاً به بودجه دولتی برای توسعه و مدیریت شهرک متکی خواهد بود، در حالی که برای یک شرکت بیشتر جذب سرمایه اولیه از طریق تأمین مالی بدهی با تزریق سرمایه نسبتاً کم دولت انجام می شود. در این بُعد نهاد قانونی کمترین امتیاز را دارد.

۴. **استحکام سیاسی:** استحکام سیاسی میزان مستقل بودن نهاد حاکم از نفوذ سیاسی را می سنجد. سیاستمداران ممکن است از نظر انتخابات و ترکیب هیئت مدیره، نفوذ بیشتری بر یک نهاد قانونی نسبت به یک شرکت داشته باشد. همچنین، برای یک نهاد قانونی، سیاست به منظور تأمین بودجه از دولت جهت اداره و توسعه شهرک ها کلیدی تر است و آن را به فراز و نشیب های سیاسی تبدیل می کند. به این ترتیب، مدیریت خصوصی بهترین گزینه حاکمیتی در این زمینه است.

۵. **کارایی:** کارایی به چابکی مورد انتظار نهاد حاکم در عملیات روزانه شهرک مربوط می شود. به طور کلی، شرکتی که براساس یک ذهنیت تجاری هدایت می شود، کارآمدتر از یک نهاد قانونی است که یک سازمان دولتی باقی می ماند، اما ترکیبی از این دو همچنان برتر خواهد بود زیرا نهاد قانونی به نهاد حاکم کمک می کند تا با نهادهای مختلف دیگر به گونه ای برخورد کند که از توان شرکت خارج است.

۶. **شفافیت:** شفافیت نشان دهنده درجه ای است که صورت های مالی، فرایندهای داخلی و کنترل ها را می توان حسابرسی و بررسی کرد. در حالی که یک شرکت متعهد به قانون شرکت های کشور است و عملیات آن تا حد زیادی شفاف است، یک نهاد قانونی به قواعد مجلس قانونگذاری خود ملزم است و مشمول حسابرسی کل یا کمیته حسابرسی عمومی مجلس<sup>۱</sup> است. باین حال، کنترل و اجرای حسابرسی در یک شرکت آسان تر از یک نهاد قانونی است.

۷. **ثبات مالی:** پایداری مالی به میزان بودجه مورد نیاز دولت و این که آیا نهاد حاکم می تواند درآمد کافی برای حفظ خود در آینده ایجاد کند یا خیر مربوط می شود. در حالی که یک نهاد قانونی انگیزه ای برای ثبات مالی ندارد، اما مستعد ورشکستگی نیز نیست و تا زمانی که اراده سیاسی وجود داشته باشد، همیشه می تواند با کمک مالی اضافی دولتی حمایت شود. ثبات برای سرمایه گذاران شهرک مهم است زیرا نمی خواهند خدماتی را که انتظار دارند متوقف شود، ببینند. در این بُعد، نهاد قانونی گزینه بهتری است.

در مدل ترکیبی، در حالی که نهاد قانونی می تواند مدیریت شهرک را با آوردن بودجه دولتی و دسترسی به زمین تقویت کند، شرکت می تواند اطمینان حاصل کند که توسعه شهرک براساس اصول تجاری پیش می رود. اما ممکن است برای راه اندازی در ابتدا زمان بیشتری طول بکشد و اجرای آن کمی پیچیده تر از هر یک از دو گزینه دیگر باشد. توجه به این نکته مهم است که هر گزینه دارای مزایا و معایب خود است. در پایان لازم است به این نکته تأکید شود که در انتخاب مدل حاکمیتی باید به تناسب این مدل با سایر اجزای سیاست صنعتی و نیز هدف اولیه شهرک توجه شود. اگر شهرک باید نزدیک به اهداف استراتژیک یک کشور باقی بماند و زمان دغدغه اصلی نباشد، ممکن است دولت بخواهد یک نهاد قانونی برای اداره آن ایجاد کند. اما اگر هدف اصلی دولت این باشد که جذابیت کشور را برای سرمایه گذاران بالقوه به نمایش بگذارد، ممکن است بخواهد شرکتی راه اندازی کند که بتواند شهرک را کارآمدتر اداره کند و بهتر بتواند استعدادها را جذب کند، همان طور که در مورد اداره بندر روتردام این اتفاق افتاد.

#### ۴-۴. معیارهای انتخاب بهترین مدل حکمرانی شهرک های صنعتی

در انتخاب مدل بهینه حکمرانی شهرک صنعتی، آنچه باید مبنای قرار گیرد، تناسب ابزار و اهداف است. براساس مطالعه بیرکانت (۲۰۱۴) آن نوع مدیریت شهرک صنعتی بهینه است که ظرفیت های بیشتری برای تحقق اهداف خاص سیاستگذاری صنعتی ایجاد کند. در ادامه برای انتخاب بهترین مدل حکمرانی، ۹ معیار که می توانند مورد ارزیابی قرار گیرند ارائه شده است، سیاستگذاران بسته به وزنی که به این معیارها داده و سازو کار بهینه ای که برای تحقق این معیارها در اقتصاد قائل هستند می توانند به انتخاب مدل حکمرانی شهرک های صنعتی بپردازند:

۱. **جذب سرمایه گذار:** بر طبق این معیار، یک نهاد قانونی به لطف ارتباطات آسان تر با سایر نهادهای دولتی، امتیاز بالاتری نسبت به یک شرکت دارد. اما یک نهاد ترکیبی هنوز در مجموع امتیاز بالاتری دارد زیرا قابلیت های بازاریابی یک شرکت را نیز به همراه دارد.

۲. **دولت و تراز عمومی:** از این بُعد نیز یک نهاد قانونی امتیاز بالاتری نسبت به یک شرکت دارد، اما امتیاز مدل ترکیبی به طور کلی بالاتر است. زیرا که مدل ترکیبی حتی زمانی که دولت در خود شرکت سهام دار است، با احتمال کمتری در مقایسه با یک نهاد قانونی طعمه منافع سیاسی می شود.

1. The Audit of an Auditor General or a Parliamentary Public Account Committee.



**۹. سهولت اجرا:** سهولت اجرا باید از نظر زمان و هزینه برای ایجاد نهادهای حاکم در نظر گرفته شود. به دلیل الزامات قانونی ممکن است تشکیل یک نهاد قانونی نسبت به یک شرکت زمان بیشتری طول بکشد. در عوض یک شرکت می‌تواند در یک بازه زمانی نسبتاً کوتاه تأسیس شود و همچنین می‌تواند آزادانه استعدادها را جذب کند. اما پیچیدگی بیشتر در تعامل بین نهاد قانونی و شرکت، شاید نقطه ضعف اصلی گزینه ترکیبی است که از بسیاری جهات بر هر یک از گزینه‌های دیگر برتری دارد.

**۸. مدیریت ریسک:** مدیریت ریسک توانایی واحد حاکم را برای مدیریت ریسک و مسائلی که ممکن است بر شهرک صنعتی تأثیر بگذارد و نحوه کاهش آنها را اندازه‌گیری می‌کند. قابلیت تأثیرگذاری و اجبار بر دولت و نهادهای خصوصی باید با چالاکی در واکنش به بازار متعادل شود. یک شرکت، ریسک را به گونه‌ای مدیریت می‌کند که یک نهاد قانونی این کار را انجام نمی‌دهد، اما ترکیبی از این دو بار دیگر برتری خود را نشان می‌دهد، زیرا نهاد قانونی به نهاد حاکم قدرت نفوذ بر سایر سازمان‌های دولتی را می‌دهد.

جدول ۲. رتبه سه مدل حکمرانی شهرک صنعتی در هر یک از معیارهای انتخاب

| معیارهای انتخاب مدل حکمرانی | دولتی | خصوصی | ترکیبی |
|-----------------------------|-------|-------|--------|
| ۱ جذب سرمایه‌گذار           | ۲     | ۳     | ۱      |
| ۲ دولت و تراز عمومی         | ۲     | ۳     | ۱      |
| ۳ استقلال از بودجه عمومی    | ۳     | ۱     | ۲      |
| ۴ استحکام سیاسی             | ۳     | ۱     | ۲      |
| ۵ کارایی                    | ۳     | ۲     | ۱      |
| ۶ شفافیت                    | ۳     | ۱     | ۲      |
| ۷ ثبات مالی                 | ۱     | ۳     | ۲      |
| ۸ مدیریت ریسک               | ۳     | ۲     | ۱      |
| ۹ سهولت اجرا                | ۳     | ۲     | ۱      |

مأخذ: یافته‌های گزارش.

#### ۴-۵. انواع خدمات ارائه شده توسط مدیریت شهرک‌های صنعتی

خدمات ارائه شده توسط مدیریت شهرک‌های صنعتی بسته به نوع آن متفاوت است. به طور مثال در آلمان که مدیریت شهرک‌های صنعتی بر عهده شرکت‌های خصوصی است، طیف گسترده‌ای از خدمات از قبیل تأمین انرژی مرکزی، مدیریت مرکزی زباله، پیشگیری از آلودگی مرکزی، و مسئولیت مرکزی برای شناسایی هم‌افزایی‌های محلی بین شرکت‌ها در شهرک صنعتی و فراتر از آن ارائه می‌شود. هدف اصلی مدیریت خصوصی شهرک کسب سود از طریق اجاره زمین و فروش زیرساخت‌ها و سایر خدمات یا محصولات به شرکت‌های مستأجر است.

همچنان که جدول ۲ نشان می‌دهد، هر کدام از سه مدل اداره شهرک ظرفیت‌ها و توانمندی‌هایی دارند که این ظرفیت‌ها و توانمندی‌ها در زیربخش‌های مختلف متفاوت است. به طور مثال در حالی که شرکت ترکیبی از نظر جذب سرمایه‌گذار در رتبه اول قرار دارد، این شرکت در زمینه استقلال از بودجه عمومی یا ثبات مالی توانمندی کمتری نسبت به شرکت خصوصی یا شرکت دولتی دارد. بنابراین انتخاب از میان سه مدل اداره شهرک‌ها باید با توجه به ویژگی‌های کشور و اهمیت هر کدام از این مؤلفه‌ها برای سیاستگذاران صورت گیرد. به عبارت دیگر هیچ کدام از این سه روش، برتری کامل نسبت به دیگران ندارد و انتخاب روش بهینه به شرایط یک کشور و اهداف سیاستی ربط پیدا می‌کند.

چین و یک دولت خارجی به‌عنوان مثال شهرک صنعتی سوژو چین-سنگاپور است. در این مدل، یک کمیته اداری (یعنی یک واحد اداری به‌جای یک شرکت) به‌عنوان آژانس دولتی شهر و شرکت توسعه مسئول ساخت‌وساز و سرمایه‌گذاری است.

در **تایلند** سازمان شهرک‌های صنعتی<sup>۱</sup> (IEAT)، یک نهاد عمومی زیر نظر وزارت صنعت است که بر تمامی شهرک‌های صنعتی در این کشور نظارت دارد. اکثر این شهرک‌های صنعتی به‌صورت خصوصی توسعه یافته‌اند اما به‌طور مشترک توسط یک توسعه‌دهنده خصوصی و IEAT اداره می‌شوند. با این حال، برخی از شهرک‌ها به‌طور کامل تحت مالکیت و اداره IEAT هستند و تعداد کمی از شهرک‌ها توسط بخش خصوصی ساخته و بهره‌برداری شده و در مالکیت خصوصی هستند.

در **ویتنام** حاکمیت مناطق صنعتی شبهه غیر متمرکز است و دولت‌های استانی و شهری مسئول جذب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی و تنظیم مناطق هستند و دولت مرکزی مسئولیت سیاست‌گذاری و تخصیص اموال را بر عهده دارد. اکثر شهرک‌های صنعتی توسط دولت‌های استانی/شهری و یا توسعه‌دهندگان خصوصی توسعه یافته و مدیریت می‌شوند. با این حال، چند شهرک با فناوری پیشرفته و مناطق اقتصادی به‌طور مستقیم توسط وزارتخانه‌های مرکزی مدیریت می‌شوند.

بسیاری از شهرک‌های صنعتی در **کلمبیا** نتیجه توسعه املاک و مستغلات توسط شرکت‌های ساختمانی در مناطقی هستند که برای استفاده صنعتی در طرح‌های توسعه/توالی‌بندی شهرداری‌ها تعیین شده‌اند. توسعه‌دهنده معمولاً تعدادی ساختمان می‌سازد که سپس به شرکت‌ها فروخته یا اجاره داده می‌شوند. در برخی موارد، مدیر شهرک (معمولاً همان شرکت خصوصی) فقط خدمات اساسی مانند حفاظت و نگهداری مناطق مشترک (مانند روشنایی بیرونی و خیابان‌ها، باغبانی و تعمیر و نگهداری جاده) را ارائه می‌کند. با این حال، در موارد دیگر، مدیر شهرک، خدماتی مانند تأمین آب و تصفیه فاضلاب، تأمین انرژی را نیز ارائه می‌کند و به ظرفیت‌سازی و اطلاع‌رسانی جامعه مشغول است. اخیراً، برخی از شرکت‌ها به‌دنبال تقویت همکاری بین شرکت‌های مقیم از طریق کارایی منابع و برنامه‌های هم‌زیستی صنعتی هستند که مزایایی را برای شرکت‌های مقیم فراهم می‌کنند. به‌عنوان مثال، مدل کسب‌وکار شهرک صنعتی مالامبو بر انرژی‌های تجدیدپذیر، بهره‌وری منابع، و همچنین گسترش اجتماعی و اقتصادی جامعه تأکید دارد.

دو نقش اصلی مدیریت شهرک توسعه و بهره‌برداری از شهرک است (Salonen, 2010, :39). در این کشور بین «مناطق صنعتی شهرداری» و «شهرک‌های صنعتی» تمایز وجود دارد. در نواحی صنعتی شهرداری، شهرداری در زیرساخت‌ها و تأسیسات مورد نیاز برای جذب شرکت‌های خصوصی سرمایه‌گذاری می‌کند. در مقابل، شهرک‌های صنعتی معمولاً توسط دولت محلی برای تقویت پیوندهای متقابل بین صنایع راه‌اندازی می‌شوند، اما توسط یک شخص حقوقی خصوصی مدیریت می‌شوند.

در **هند** شرکت دولتی «توسعه صنعتی اوتاراکنند با مسئولیت محدود»، یک شرکت دولتی در اوتاراکنند است که مسئولیت ارتقا صنایع و توسعه زیرساخت‌های صنعتی را بر عهده دارد. این نهاد در راستای مدیریت شهرک صنعتی بر برنامه‌ریزی و اجاره زمین تمرکز می‌کند و تحقق هم‌افزایی در این شهرک‌های صنعتی، محور اصلی فعالیت آنها نیست.

در **چین** که مدیریت شهرک صنعتی بر عهده دولت بوده و توسط دو شرکت SIPAC and WPM انجام می‌شود، عمدتاً شامل مدیریت املاک و تأمین و نگهداری زیرساخت‌های کارکردی مانند تأمین امکانات ترافیکی و تخلیه آب تمیز است که از این نظر، با شهرک‌های صنعتی خصوصی در مصر برابری می‌کند. با این وجود، شهرک‌های صنعتی خصوصی مصر نیز بخشی از جریان مواد را کنترل می‌کند و برق، اینترنت و سایر زیرساخت‌ها را فراهم می‌کند (Utikal and et al., 2020).

چهار مدل برای مدیریت شهرک‌های صنعتی در چین وجود دارد. اکثر این شهرک‌ها توسط کمیته‌های اداری که متشکل از ۱۴ تا ۲۰ دفتر دولتی هستند مدیریت می‌شوند که وظایف مختلفی را در ارتباط بین شهرک صنعتی با دولت محلی نشان می‌دهند و به‌طور کلی ساختار اداری محلی را در شهرک ایجاد می‌کنند. مثال برجسته این مورد منطقه توسعه فناوری اقتصادی دالیان است. شهرک‌های صنعتی را می‌توان به‌طور مشترک توسط یک کمیته اداری و یک شرکت سرمایه‌گذاری یا توسعه‌ای مدیریت کرد، به‌صورتی که کمیته اداری مسئول اداره دولتی و مدیریت شرکت بوده و شرکت سرمایه‌گذاری توسعه زیرساخت‌ها و مدیریت خدمات را مدیریت می‌کند. نمونه‌ای از این ترتیب را می‌توان در منطقه توسعه فناوری اقتصادی تیانجین مشاهده کرد. در برخی موارد، یک شرکت دولتی مسئول شهرک است، مانند شهرک Hi Tech Caohejing. مدل چهارم مبتنی بر همکاری بین دولت

1. Industrial Estate Authority of Thailand



شرکت شهرک یا پارک صنعتی کره<sup>۱</sup> (KICOX) و آژانس ملی نظارت و مدیریت شهرک یا پارک‌های صنعتی، اداره می‌شوند که از سال ۲۰۰۵ شهرک یا پارک‌های صنعتی را با ارائه پشتیبانی از فعالیت‌های کلی شرکت و توسعه فناوری، و همچنین مدیریت و بازاریابی شهرک راه‌اندازی کرده است.

شهرک‌های صنعتی ترکیه توسط مشارکت‌های دولتی و خصوصی توسعه می‌یابند که بخش خصوصی توسط اتاق‌ها، انجمن‌ها یا گروه‌های تولیدکنندگان که برای این منظور گرد هم آمده‌اند، نمایندگی می‌شوند. پس از اتمام مرحله توسعه (اتمام مراحل ساخت، تجهیز و توسعه امکانات فیزیکی شهرک صنعتی)، تمامی زمین‌های شهرک صنعتی به شرکت‌های خصوصی فروخته می‌شود. بر این اساس، تمام شهرک‌های عملیاتی توسط یک نهاد خصوصی قراردادی (یک شرکت اپراتور خارجی شهرک) یا یک نهاد خصوصی (به‌عنوان مثال یک شرکت یا تعاونی) که توسط شرکت‌های ساکن شهرک که مالک زمین نیز هستند، راه‌اندازی می‌شوند (unido, 2019).

در حالی که پرو ۷۰ منطقه صنعتی ایجاد کرده است، اکثر آنها عملکرد مدیریتی اختصاصی ندارند و به همین دلیل نمی‌توان آنها را شهرک صنعتی در نظر گرفت. به‌عنوان مثال، در مناطق مدیریت نشده متعددی که برای توسعه با کاربری مختلط منطقه‌بندی شده‌اند، مؤسسات صنعتی عملیات خود را در زمین‌های خود راه‌اندازی می‌کنند. با این حال، مناطق توسعه اقتصادی و برخی از «مناطق آزاد» توسط مقامات دولتی مدیریت می‌شوند. از سال ۲۰۱۰، مفاهیم شهرک‌های صنعتی و پارک‌های لجستیک مورد توجه قرار گرفته‌اند و تعداد قابل توجهی از شهرک‌های صنعتی جدید، خصوصی توسعه یافته و بهره‌برداری شده نیز اکنون در حال توسعه هستند که عمدتاً در منطقه لیما هستند.

**جمهوری کره (کره جنوبی)** دارای سابقه طولانی در شهرک‌های صنعتی و توسعه اقتصادی تحت رهبری دولت است، اولین شهرک‌های صنعتی آن توسط برنامه‌های ۵ ساله در دهه ۱۹۶۰ معرفی شدند. شهرک‌های صنعتی جمهوری کره امروزه توسط

## ۵. شهرک‌های صنعتی در کشورهای منتخب



شهرک‌های صنعتی به‌عنوان انکوباتور<sup>۲</sup> برای کسب و کارهای تولیدی، به‌طور چشم‌گیری در روند رشد اقتصادی نقش داشته‌اند. کره جنوبی اولین برنامه پنج‌ساله توسعه اقتصادی خود را با استراتژی صنعتی‌سازی صادرات محور برای دستیابی به رشد اقتصادی پایدار در سال ۱۹۶۲ (۱۹۶۶-۱۹۶۲) تدوین کرد. در آن زمان اقتصاد کره با چالش‌هایی از جمله کمبود منابع طبیعی، اندازه کوچک بازار داخلی، بخش خصوصی کمتر رقابتی و سرمایه به‌شدت محدود مواجه بود، از این رو برای تقویت مزیت رقابتی جهانی خود، به توسعه صنایع سبک صادرات محور از طریق اعمال سیستم حمایتی نرخ ارز و یارانه‌های دولتی تمرکز کرد.

در این زمان توسعه شهرک‌های صنعتی، به‌ویژه، موفقیت شهرک‌های صنعتی دیجیتال سنئول واقع در گورو-دونگ تلاش‌های کشور را برای توسعه شهرک‌های صنعتی صادرات محور در دهه ۱۹۶۰ شعله‌ور کرد.

در بخش سوم گزارش حاضر، نوع مدیریت شهرک در کشورهای منتخب مورد بررسی قرار می‌گیرد. برای این بررسی، نحوه مدیریت شهرک‌های صنعتی در سه کشور کره جنوبی، چین و هند مورد بررسی قرار گرفته‌اند. این انتخاب با توجه به منابع موجود و نقش شهرک‌های صنعتی در توسعه صنعتی این کشورهای در حال توسعه صورت گرفته است. همچنین بررسی نحوه مدیریت شهرک‌های صنعتی در این سه کشور می‌تواند هر سه نوع شکل رابطه دولت و شرکت خدمات‌دهنده شهرک‌ها و تحولات آن در طول زمان را نشان دهد.

### ۵-۱. شهرک‌های صنعتی کره جنوبی

کره در اوایل دهه ۱۹۶۰ یکی از فقیرترین کشورهای جهان بود، اما به دلیل استراتژی فعال دولت برای توسعه اقتصادی، به رشد سریع بی‌سابقه‌ای دست یافت. (Republic of Korea, 2012) محرک رشد اقتصادی کره، بخش تولید بود و

1. Korea Industrial Complex Corporation

۳. ابزاری آزمایشگاهی است که در آزمایشگاه‌های زیستی برای کشت و رشد دادن نمونه‌های زنده مانند سلول‌ها یا میکروب‌ها به‌کار می‌رود.

تأسیس شرکت شهرک یا پارک صنعتی کره، شرکت‌های موجود به دفتر مرکزی منطقه‌ای تغییر ساختار دادند و امکان تخصیص کارآمد منابع انسانی و ارائه خدمات از طریق سیستم مدیریت یکپارچه شهرک‌های صنعتی فراهم آمد (همان).

مهم‌ترین عوامل موفقیت استراتژی توسعه شهرک‌های صنعتی کره که منجر به توسعه بخش تولید و رشد اقتصاد ملی شد عبارتند از: تعهد قاطع نظام حکمرانی و حمایت همه‌جانبه دولت مرکزی، تخصیص بودجه توسعه‌ای (عمرانی) دولت مرکزی، انتخاب و به‌کارگیری خط‌مشی مکان‌یابی صنعتی متناسب با سطح توسعه اقتصادی ملی، بینش بلندمدت و چشم‌انداز دقیق اجرا، ایجاد و بهره‌برداری کارآمد از سازمان‌های مدیریت شهرک‌های صنعتی (همان).

شهرک‌های صنعتی کره به اشکال مختلف با توجه به نوع حمایت مالی، عامل اصلی توسعه و یا اهداف توسعه‌ای گسترش یافته‌اند. شهرک‌های صنعتی کره را می‌توان با توجه به عامل اصلی توسعه به شهرک‌های صنعتی دولتی و شهرک‌های خصوصی طبقه‌بندی کرد. قوانین کره در ارتباط با توسعه شهرک صنعتی، شهرک‌های صنعتی را به شهرک‌های صنعتی ملی، شهرک‌های صنعتی محلی، شهرک‌های صنعتی پیشرفته شهری و شهرک‌های صنعتی کشاورزی دسته‌بندی می‌کند.

بر مبنای عامل اصلی توسعه، شهرک‌های صنعتی ملی توسط وزارت زمین، حمل‌ونقل و دریاوردی توسعه می‌یابد. شهرک‌های صنعتی محلی، شهرک‌های صنعتی پیشرفته شهری و شهرک‌های صنعتی کشاورزی توسط شهرداران و فرمانداران توسعه می‌یابند. از آنجایی که توسعه شهرک‌های صنعتی مستلزم هزینه‌های هنگفت و ایجاد زیرساخت است، کره جنوبی سیستم‌های پشتیبانی مختلفی را برای تسهیل ساخت و فعال‌سازی شهرک‌های صنعتی اتخاذ کرده است. علاوه بر این، زمانی که یک شهرک صنعتی توسعه می‌یابد، مزایای مختلفی از سوی دولت ارائه می‌شود، زیرا توسعه یک شهرک صنعتی اثرات موج‌دار (اثرات جانبی) قابل توجهی در اقتصاد منطقه ایجاد می‌کند.

به‌طور کلی، مزایای ارائه شده توسط دولت شامل راه‌اندازی سیستم پشتیبانی از توسعه‌دهندگان شهرک‌های صنعتی و شرکت‌هایی است که به شهرک‌های صنعتی نقل مکان می‌کنند. نقش این سیستم پشتیبانی در حمایت از شرکت‌های مقیم شامل اعطای مزایای مالیاتی در زمان تملک زمین و ارائه وام کم‌بهره برای خرید زمین است. این سیاست‌های دولتی نقش به‌سزایی در فعال‌سازی شهرک‌های صنعتی ایفا کرده است (همان).

از آن پس صنعتی‌سازی به شکل قطب متمرکز با ایجاد شهرک‌های صنعتی بزرگ در مکان‌های منتخب برای ارتقای رشد اقتصادی ملی تا دهه ۱۹۷۰ دنبال شد و با احداث شهرک‌های صنعتی در سراسر کشور با هدف دستیابی به توسعه متوازن ملی و کاهش شکاف‌های منطقه‌ای در دهه ۱۹۸۰ ادامه یافت. در دهه ۱۹۹۰ شهرک‌های صنعتی با تکنولوژی بالا به‌عنوان پاسخی به پیشرفت ساختارهای صنعتی توسعه یافتند. تا این که در دهه ۲۰۰۰ انواع مختلفی از شهرک‌های صنعتی در این کشور به بهره‌برداری رسیدند (Cho, 2012).

این تاریخچه مبین آن است که دولت کره جنوبی به‌طور مؤثر شهرک‌های صنعتی را با استفاده از سیاست‌های مرحله‌ای مکان‌یابی صنعتی متناسب با شرایط اقتصادی و سیاست‌های صنعتی به‌منظور دستیابی به دو هدف نهایی صنعتی‌سازی و توسعه متوازن ملی ایجاد کرده است. در نتیجه، استراتژی توسعه شهرک صنعتی با ایجاد اثرات مثبتی که در تأمین مؤثر مکان‌های تولیدی، تمرکز و خوشه‌بندی صنایع استراتژیک ملی، به‌عنوان عاملی در اجرای موفق برنامه‌های رشد اقتصادی تحت رهبری دولت داشت، شناخته می‌شود (همان).

یکی از عوامل موفقیت این استراتژی، بهره‌برداری کارآمد از شهرک‌ها از طریق ایجاد سازمان مستقل مدیریت هر شهرک است. در مراحل اولیه توسعه شهرک‌های صنعتی، دولت سازمان‌های جداگانه‌ای را به‌منظور توسعه و مدیریت کارآمدتر شهرک‌های صنعتی ایجاد کرد. این شرکت‌ها در ابتدا توسعه و مدیریت شهرک‌ها را به عهده داشتند، سپس در طول دوره رشد سریع صنعتی، بر امور مدیریتی تمرکز کردند. با تثبیت رشد اقتصادی کره، سیستم مدیریت شهرک‌های صنعتی نیازمند تغییر شد. این الزام به تغییر در نظام مدیریتی شهرک‌ها نشئت گرفته از بروز و شناسایی مشکلات پیش آمده مربوط به توزیع مدیریت و ایجاد پراکندگی (از هم‌گسیختگی مدیریت) شرکت‌هایی بود که شهرک‌ها را به‌طور جداگانه مدیریت می‌کردند. لذا لازم بود رویکردی متمرکز برای مدیریت شهرک‌های صنعتی در سطح ملی اتخاذ شود و به تقویت کارکردهای حمایتی از شرکت‌های مقیم پردازد (همان).

علاوه بر این، باید یک آژانس مدیریتی توانمند در زمینه اجرای کارآمد و مؤثر پروژه‌های مختلف ملی، مدیریت راهبردی توسعه شهرک صنعتی و اجرای شیوه‌های مدیریتی برای فعال‌سازی شهرک‌های صنعتی و اقتصادهای محلی ایجاد می‌شود. بر همین مبنای بود که شرکت شهرک یا پارک صنعتی کره (KICOX) که شهرک‌های صنعتی ملی بزرگ را مدیریت می‌کند، تأسیس شد. با



به‌طور کلی، قاعده این است که مجریان پروژه، مسئول هزینه‌های ناشی از توسعه شهرک‌های صنعتی هستند و با فروش شهرک‌های توسعه‌یافته، هزینه‌ها را جبران می‌کنند. با این حال، از آنجایی که پروژه توسعه شهرک صنعتی بخش قابل توجهی از هزینه‌های تسهیلات عمومی برای ساخت جاده‌ها و سیستم آب و فاضلاب صنعتی را شامل می‌شود، توسعه‌دهندگان نمی‌توانند شهرک‌های صنعتی را در مکان‌هایی با شرایط کمتر مساعد توسعه دهند (همان). بر این اساس دولت بخشی از هزینه‌های توسعه را پرداخت می‌کند. اقلام هزینه‌ها و نسبت‌های آنها که دولت‌های ایالتی یا محلی ممکن است به آنها کمک مالی کنند در جدول ۳ خلاصه شده است. علاوه بر این به هزینه‌های تملک زمین شهرک‌های صنعتی کشاورزی نیز یارانه پرداخت می‌شود.

### جدول ۳. یارانه دولت برای توسعه شهرک‌های صنعتی در کره جنوبی

هزینه‌های ساخت راه‌های اصلی و تأسیسات سبز در یک شهرک صنعتی  
هزینه‌های ساخت تأسیسات آب‌رسانی، فاضلاب و تأسیسات تصفیه‌ترمیال فاضلاب  
هزینه‌های جابه‌جایی پروژه‌ها  
هزینه‌های خرید زمین برای یک شهرک صنعتی توسعه‌یافته به‌منظور اجاره زمین، تأسیسات و ... و هزینه‌های ساخت و ساز  
هزینه‌های ایجاد کانال (راه‌آب) مشترک  
هزینه‌های خرید زمین برای ساخت کارخانه‌های آپارتمانی (کارخانه‌های شهری یا کارخانه‌های مسطح)  
هزینه‌های توسعه سایت برای ایجاد پارک‌های کشاورزی و صنعتی  
هزینه‌های تأسیسات زیربنایی و خرید زمین  
هزینه‌های راه‌های دسترسی، برق، امکانات ارتباطی و ...  
هزینه‌های تحقیق در مورد اموال فرهنگی  
موردی که به‌ویژه برای توسعه یک منطقه عقب‌مانده ضروری تشخیص داده شود  
موردی که مجری پروژه می‌خواهد زمین را در داخل یک شهرک صنعتی اجاره دهد که نه بهره‌برداری و نه قطعه‌بندی شده است

مأخذ: همان.

مالیاتی رایج‌ترین شکل این حمایت است. مشروح مزایای مالیاتی برای شرکت‌های مقیم شهرک‌های صنعتی در قانون محدودیت مالیات‌های خاص و قانون مالیات‌های محلی تعریف شده است. مفاد اصلی قوانین شامل معافیت صددرصدی مالیات ثبت و مالیات تملک و کاهش ۵۰ درصدی مالیات بر دارایی است.

همچنین کمک‌های مالی زیر به شرکت‌های مقیم شهرک‌های صنعتی ارائه می‌شود:

- کمک‌های مالی مطابق با قوانین مربوطه در مورد توسعه صنایع کلیدی ملی، توسعه فناوری، بهبود کیفیت، صنعت پیشرفته؛
- پرداخت یارانه به هزینه‌های سرمایه‌ای و هزینه‌های عملیاتی بنگاه‌های مقیم شهرک‌های صنعتی کشاورزی؛
- حمایت از بنگاه‌های کوچک و متوسط براساس قانون حمایت از تأسیس بنگاه‌های کوچک و متوسط، قانون ترویج بنگاه‌های کوچک و متوسط و قانون تسهیل خرید محصولات تولیدی بنگاه‌های کوچک و متوسط و حمایت از توسعه بازار آنها؛
- تأمین مالی کم‌بهره برای پروژه‌های شرکت‌های مقیم در شهرک‌های صنعتی با تکنولوژی پیشرفته عمومی و شهری.

در مورد تأسیسات زیربنایی که برای توسعه کارآمد شهرک‌های صنعتی ضروری است (مانند بنادر، جاده‌ها، تأسیسات آب‌رسانی، راه‌آهن، ارتباطات و تأسیسات برق)، دولت به ارگان‌های دولتی محلی یا تأمین‌کنندگان این‌گونه تأسیسات کمک خواهند کرد.

به‌منظور کاهش بار مالی توسعه‌دهندگان، زمین‌های خریداری شده توسط توسعه‌دهندگان شهرک‌های صنعتی، از مالیات بر تملک، مالیات ثبت و مالیات بر دارایی توسط دولت معاف شده‌اند. دولت‌های ایالتی یا محلی ممکن است در راستای توسعه کارآمد شهرک‌های صنعتی، جذب شرکت‌ها به شهرک‌های صنعتی و ترویج تجارت در قبال اجاره زمین به شرکت‌های کوچک و متوسط برای استفاده صنعتی، کمک مالی ارائه کنند. در صورت لزوم برای اجرای سریع پروژه توسعه شهرک صنعتی، دولت‌های ایالتی و محلی اقدام به کاهش هزینه‌ها کرده و یا در مواردی از پرداخت هزینه معاف می‌کنند.

به‌منظور کاهش بار سرمایه‌گذاری شرکت‌ها و جذب آنها در شهرک‌های صنعتی، سیستم‌های حمایتی مختلفی برای شرکت‌های مقیم شهرک‌های صنعتی وجود دارد که اعطای مزایای

(Xueyi and Meyer, 2011).

مناطق توسعه ملی و شهرک‌های صنعتی در چین، با ارائه سیاست‌های ترجیحی تحت قوانین اقتصادی خاص، مانند سیاست‌های خاص منطقه و امتیازات اداری فعالیت می‌کنند. با توجه به تمرکز صنعتی و اهداف توسعه، مناطق را می‌توان در هفت دسته طبقه‌بندی کرد. دو مورد از آنها عبارتند از مناطق توسعه اقتصادی و تکنولوژیکی (ETDZs) و مناطق توسعه صنعتی نوین با فناوری پیشرفته (HIDZs).

در مناطق توسعه اقتصادی و تکنولوژیکی (ETDZ) مناطق صنعتی، تجاری، مسکونی و تفریحی یکپارچه می‌شوند. به دلیل عملکرد آنها به عنوان مناطق صنعتی و مسکونی، مناطق توسعه اقتصادی و تکنولوژیکی اغلب سرمایه‌گذاران را از سرمایه‌گذاری در صنایع سنگین مانند پتروشیمی منع می‌کنند. در عوض، تمرکز آنها بر صنایع ثانویه و ثالثیه مانند الکترونیک، صنایع ماشین‌سازی و صنایع غذایی است (همان).

در مناطق توسعه صنعتی نوین و با فناوری پیشرفته (HIDZs) نیز محتوای کلی فعالیت‌ها همانند مناطق توسعه اقتصادی و تکنولوژیکی است، اما در این مناطق تمرکز اصلی بر جذب سرمایه‌گذاران خارجی از صنایعی است که به‌طور قابل توجهی بر فناوری علوم تمرکز دارند. فعالیت‌های اقتصادی آنها در بازارهای داخلی و خارجی است و شامل تحقیق و توسعه و همچنین تجاری‌سازی و صنعتی‌سازی راه‌حل‌های جدید با فناوری پیشرفته می‌شود (Meng, 2003; 234).

به منظور درک نوع مدیریت در شهرک‌های صنعتی چین، مهم است که در نظر داشته باشید مدیریت شهرک در بیشتر موارد یک سازمان دولتی است. کمیته‌های اداری بخشی از یک دولت ملی محلی یا منطقه‌ای هستند و مداخله شرکت‌های خصوصی در مدیریت شهرک به ندرت اتفاق می‌افتد.

زمین در شهرک‌های صنعتی چین همیشه در مالکیت دولت است و کمیته‌های اداری مجاز هستند آن را به شرکت‌های مستأجر اجاره دهند. یک شرکت مستأجر می‌تواند دو نوع قرارداد برای استفاده از زمین با کمیته اداری امضا کند، می‌تواند حق استفاده از زمین را برای اهداف تولید به مدت ۲۵ تا ۵۰ سال خریداری کرد یا زمین را به صورت سالیانه اجاره کرد.

برخی آژانس‌های مدیریت ممکن است خدمات پشتیبانی مانند ارائه اطلاعات بازار، بهبود بهره‌وری انرژی، تأمین انرژی، ارتقای روابط کار و آموزش حرفه‌ای را به نفع شرکت‌های مقیم انجام دهند. علاوه بر این، امکانات رفاهی زیادی برای حمایت از بنگاه‌های مقیم نیاز است. تسهیلات عمده شامل تسهیلات خدماتی برای تولیدکنندگان مانند مؤسسات اداری دولتی، دفاتر مدیریت، بانک‌ها و امکانات رفاهی از جمله سالن‌های رفاه کارگری، امکانات پزشکی (بیمارستان‌ها) و امکانات زندگی (سوپرمارکت‌ها و رستوران‌ها) را در برمی‌گیرد. این تسهیلات رفاهی توسط سازمان مدیریت، دولت‌های محلی و تأمین‌کنندگان خصوصی ارائه می‌شوند.

همچنان که مشاهده می‌شود، ایجاد و توسعه شهرک‌های صنعتی و ارائه خدمات دولت به کسب و کارها در چارچوب شهرک‌ها، یکی از ابزارهای اصلی دولت کره جنوبی برای توسعه صنعتی بوده و در این راستا، تقریباً توسعه همه انواع شهرک‌ها در دستور کار دولت بوده است. همچنین شیوه اداره و مدیریت شهرک‌ها به مرور و با تغییر مرحله توسعه کشور (هم‌زمان با رشد و تقویت ظرفیت‌های بخش خصوصی) تغییر کرده است.

## ۵-۲. شهرک‌های صنعتی چین

در چین، تمایز بین مناطق توسعه و شهرک‌های صنعتی دشوار یا اغلب غیرممکن است. اکثر شهرک‌های صنعتی در داخل مناطق توسعه ایجاد می‌شوند یا کل مناطق توسعه بر اساس مفهوم شهرک‌های صنعتی راه‌اندازی می‌شوند. (Meyer, 2011)

مناطق توسعه در چین بر اساس سطح دولتی و موقعیت خود در استراتژی توسعه ملی و اصلاحات ساختاری به مناطق سطح ملی، استانی (منطقه‌ای) و شهرستانی (محلی) تقسیم می‌شوند. با توجه به موفقیت‌های اولیه و رونق اقتصادی، تعداد مناطق توسعه در چین در دهه گذشته افزایش یافته است. تعداد کل این مناطق که توسط کمیسیون توسعه و اصلاحات ملی چین در سال ۲۰۰۶ به ثبت رسیده بالغ بر ۶۶۰۰ منطقه بوده است. از آنجایی که مناطق توسعه سطح ملی از سیاست‌های ترجیحی ملی برخوردار هستند و بیشترین سهم سرمایه‌گذاری خارجی را دارند، تأثیر آنها بر توسعه اقتصادی چین بسیار مهم است.



خدماتی و درمانی خود حق انتخاب آزاد دارند، اما در واقع این آزادی محدود است، زیرا آنها فقط مجاز به بستن قرارداد با شرکت‌هایی هستند که توسط کمیته اداری تأیید شده است.

در مدل دوم که متشکل از یک کمیته اداری و یک شرکت توسعه‌دهنده است، کمیته اداری تنها مسئولیت مدیریت دولتی و مدیریت شرکت را بر عهده دارد، در حالی که شرکت توسعه‌دهنده مدیریت زیرساخت‌ها و تأسیسات را بر عهده می‌گیرد. اما همچنان، در مورد منطقه توسعه فناوری اقتصادی تیانجین (TEDA)، به‌عنوان مثال، شرکت هلدینگ سرمایه‌گذاری TEDA، با مسئولیت محدود، یک نهاد تجاری مجاز توسط کمیته اداری TEDA است که شامل ۸۰ شرکت بوده و وظیفه اصلی آن مدیریت دارایی‌های دولتی است. شرکت‌های خدمات عمومی و درمان در TEDA وابسته به هلدینگ شامل شرکت آب، تصفیه‌خانه فاضلاب، شرکت برق، اتوبوس و ... است.

در برخی از موارد مدیریت شهرک صنعتی، شرکت دولتی است. به‌عنوان مثال، پارک با فناوری پیشرفته کائوجینگ (Caohejing). اگرچه این شرکت برای مدیریت پارک کائوجینگ تأسیس شد، اما با توجه به تجربه موفقیت‌آمیز آن، شرکت‌های تابعه‌ای برای مدیریت پارک‌های مشابه در منطقه تأسیس شدند. از جمله مزایای این مدل مدیریتی می‌توان به عدم عضویت در نهادهای دولتی شهر اشاره کرد که شرکت را از فشار جذب سرمایه‌گذاری منفرد و اولویت‌بندی شده شهرها و یا حضور در یک شهرک خاص می‌رهاند. مدیریت چندین شهرک در منطقه این فرصت را فراهم می‌آورد که به جذب و گروه‌بندی شرکت‌ها، متناسب با جایگاهی که در زنجیره ارزش و طیف ارائه و مطالبه خدمات دارند، بپردازند.

یک مدل خوب از همکاری با یک دولت خارجی را می‌توان در شهرک صنعتی سوژو چین و سنگاپور یافت. پارک سوژو با همکاری دولت‌های چین و سنگاپور در سال ۱۹۹۴ تأسیس شد. نهادهای مدیریتی آن شامل کمیته اداری پارک صنعتی سوژو (SIPAC) است که به‌عنوان سازمان تحت نظارت نهادهای دولتی شهر و شرکت توسعه سوژو چین-سنگاپور (CSSD) که مسئولیت توسعه و ساخت زیرساخت‌های حمل‌ونقل، زیست‌محیطی و همچنین ارتقای سرمایه‌گذاری را بر عهده دارد، خدمت می‌کند. یک عامل مهم برای دولت چین این است که کشور خارجی تجربه خود را در مورد مدیریت شهرک و تخصص‌ها در حوزه فناوری نرم‌افزاری را به چینی‌ها منتقل می‌کند.

در چین مانند بسیاری از کشورهای آسیایی معمولاً از شهرک‌های صنعتی به‌عنوان ابزار سیاست‌های توسعه صنعتی استفاده می‌شود. بنابراین اهداف مدیریت شهرک در چین از اهداف تعیین شده توسط سیاست‌های اقتصادی و برنامه‌های توسعه تبعیت می‌کند که از جمله اهداف اصلی می‌توان به جذب سرمایه‌گذار خارجی، فناوری مدرن و دانش مدیریت و همچنین کنترل بهتر بر تجارت خارجی اشاره کرد. همان‌طور که بیان شد مسئول اجرایی مدیریت شهرک در بیشتر موارد یک کمیته اداری است که به‌عنوان بخشی از یک سازمان دولتی محلی عمل می‌کند. بنابراین، برخی از مسئولیت‌های معمول دولت محلی را بر عهده می‌گیرد و به‌عنوان مرجع اصلی نظارتی شهرک عمل می‌کند (Salonen, 2010: 40).

### در چین، چهار مدل مختلف مدیریت شهرک وجود دارد:

- مدل کمیته اداری (به‌عنوان مثال منطقه توسعه فناوری اقتصادی دالیان)،
  - کمیته اداری و هلدینگ سرمایه‌گذاری یا شرکت توسعه‌دهنده (به‌عنوان مثال منطقه توسعه فناوری اقتصادی تیانجین)،
  - مدل شرکت توسعه‌دهنده (به‌عنوان مثال، Caohejing Hi-Tech Park)،
  - مدل همکاری با یک دولت خارجی (به‌عنوان مثال شهرک صنعتی سوژو چین-سنگاپور).
- اکثر شهرک‌های صنعتی در چین به شیوه مدل کمیته اداری اداره می‌شوند. کمیته اداری در یک منطقه توسعه متشکل از ۱۴ تا ۲۰ دفتر با وظایف مختلف است. به‌عنوان مثال می‌توان به دفتر توسعه و برنامه‌ریزی، دفتر توسعه اقتصادی، دفتر ساخت‌وساز، دفتر مالی، دفتر حفاظت از محیط زیست، دفتر توسعه اجتماعی، و دفتر خدمات عمومی اشاره کرد که همه اینها زیرمجموعه دولت بوده و در ارتباط شهرک صنعتی با دولت محلی نقش دارند. برای جلوگیری از فساد، مدیران دفاتر به‌طور منظم تغییر می‌کنند. در این مدل کمیته اداری هم مسئولیت اداره دولتی و هم مدیریت سرمایه‌گذاری‌ها، زیرساخت‌ها و ارائه خدمات آب و برق را بر عهده دارد. در مورد منطقه توسعه فناوری اقتصادی دالیان مانند سایر مناطق تحت مدیریت مدل کمیته اداری، کمیته اداری به‌تنهایی خدمات زیربنایی و زیست‌محیطی را ارائه نمی‌دهد، اما در دسترس بودن آنها را از طریق شرکت‌های تأسیساتی و تصفیه تأیید شده در منطقه تضمین می‌کند و به شرکت‌های مستأجر فهرستی از شرکت‌های تأیید شده را ارائه می‌دهد. شرکت‌های مستأجر اصولاً در انتخاب شرکت‌های

هند تطبیق داده شده است. در چارچوب این طرح، توسعه شهرک با روابط غیررسمی محلی و با کارگزاری آنها صورت می‌گیرد. در این چارچوب، دولت به جای راه‌اندازی، طراحی یا مدیریت شرکت بیشتر بر ارائه مشوق و نظارت بر شرکت‌های خصوصی یا دولت‌های محلی که توسعه شهرک‌ها را برعهده دارد، تمرکز دارد.

در این مدل، کمک‌های بلاعوض دولتی مانند زیرساخت‌ها و امکانات مشترک و گاه کمک‌های محدودی در زمین به مناطق زودبازده که از اقدام هماهنگ سود می‌برد، اعطا می‌شود. شرکت‌هایی که به دنبال جلب پشتیبانی تحت این طرح هستند، باید به منظور دستیابی به این کمک‌ها در تعدادی از مسائل ضروری مشارکت داشته باشند. در این صورت عاملی ایجاد می‌شود که می‌تواند منجر به ایجاد اثرات خارجی بیشتری چه از طریق همکاری و چه از طریق بازارهای «انبوه» مانند ماشین‌آلات و نیروی کار شود. باین حال، این مکانیزم به صورت خودکار کار نمی‌کند؛ تأثیر آن مستلزم ایجاد تناسب نزدیک بین انگیزه‌های ایجاد شده و زمینه سیاسی و کارآفرینی است. این امر مستلزم کار اولیه قابل توجهی توسط وزارت پیشرو و مشاوران آن برای شناسایی شرکت‌هایی بود که قادر به رهبری این فرایند در بین هم‌تایان خود هستند، اگرچه پس از ایجاد یک اثر نمایشی، آنها می‌توانستند تمرکز زیادی بر نظارت داشته باشند. طرح پارک‌های یکپارچه نساجی<sup>۴</sup> (SITP) در سال ۲۰۰۵ توسط وزارت نساجی دولت هند<sup>۵</sup> (GoI) با هدف ایجاد «زیرساخت‌هایی در کلاس جهانی» برای این صنعت و ایجاد «پارک‌های نساجی جدید مطابق با استانداردهای بین‌المللی در مراکز رشد بالقوه» برای تحقق پتانسیل کامل بخش نساجی هند افتتاح شد.

برجسته‌ترین نوآوری طرح پارک‌های یکپارچه نساجی نقش به‌مراتب مهم‌تر و اولوی‌تری است که به کاربران شهرک می‌دهد. تقریباً برخلاف تمام طرح‌های دیگر، نقش حکومت و دولت در این طرح کاهش یافته و از مشاوران به روشی کاملاً متفاوت‌تر از روش معمول استفاده می‌شود و عدم حضور توسعه‌دهندگان ثالث<sup>۶</sup> یا شرکت‌های غیردولتی که ارائه خدمات توسعه‌ای را پیشنهاد دهند، به وضوح مشخص است. حکومت و دولت در این مدل بر سازمان‌دهی، حمایت و نظارت بر گروه شرکت‌ها و نیز الزامات رسمی و غیررسمی برای ساخت شهرک تمرکز می‌کنند.

همچنان که ملاحظه می‌شود، در تجربه چین، تلفیقی از رویکرد مناطق آزاد و ویژه و شهرک‌های صنعتی را شاهد هستیم. اقتصاد چین به دلیل آنکه اقتصادی دولتی و کمونیستی بوده است، با تلفیق خدمات شهرک و مناطق، در واقع مناطق آزاد و ویژه را به عنوان مناطقی که صنایع خصوصی قادر به ایجاد و فعالیت هستند و قوانین اداره آن با کشور اصلی متفاوت است، تأسیس کرد و بسیاری از خدمات شهرک‌ها را درون این مناطق به شرکت‌های خصوصی ارائه داد. باین وجود در این تجربه هم شاهد ارائه انواع خدمات از سوی دولت هستیم.

### ۳-۵. شهرک‌های صنعتی هند

شهرک‌های صنعتی امروزه به‌عنوان بخش جدایی‌ناپذیر از استراتژی‌های توسعه در بسیاری از کشورهای جهان شناخته می‌شوند. برنامه شهرک‌های صنعتی در هند در سال ۱۹۵۲ با تأسیس اولین شهرک در هاداپسار<sup>۱</sup> در ماهاراشترا<sup>۲</sup> آغاز شد. هدف اصلی این برنامه تشویق و حمایت از ایجاد، گسترش و نوسازی صنایع کوچک مقیاس از طریق ارائه محل کارخانه، امکانات و خدمات مشترک، کمک و خدمات‌رسانی در تمام مراحل تأسیس و بهره‌برداری و همچنین توسعه روابط پیمانکاری فرعی در داخل صنایع کوچک مقیاس و بزرگ مقیاس و فعالیت‌های تولیدی تخصصی است. متعاقباً این برنامه، از طریق فراهم کردن محل احداث کارخانه با امکانات و خدمات مورد نیاز در مناطق نیمه‌شهری، روستایی و عقب‌افتاده نقش توسعه منطقه‌ای را برعهده داشت (EIA, 2009).

نظریه شهرک‌های صنعتی از این نظر که معتقد است دولت‌ها باید کالاهای عمومی، به‌ویژه زیرساخت‌های لازم برای رقابتی شدن شرکت‌های صنعتی را فراهم آورند نظریه‌ای اغواکننده است. در چند سال اخیر برنامه‌ای در هند توسط وزارت نساجی<sup>۳</sup> (MoT) اجرا شده که به نظر می‌رسد عملکرد آن به‌طور قابل ملاحظه‌ای بهتر از حد معمول بوده است. در حالی که نتایج هنوز در حد چند نشانه بروز و ظهور یافته‌اند، اما در موارد متعددی، نشانه‌هایی از ایجاد اثرات خوشه‌ای واقعی را به همراه داشته است (Saleman and Jordan, 2014).

هسته اصلی موفقیت نسبی این طرح، جزئیات طراحی آن، و روشی است که در آن، این جزئیات با اقتصاد سیاسی ساخت شهرک در

1. Hadapsar

2. Maharashtra

3. Ministry of Textiles

4. Scheme for Integrated Textile Parks

5. Government of India

6. Third-Party Developers



ارائه می‌شود. در صورت تأیید پروژه، سپس دولت مرکزی سهم قابل توجهی از بودجه را برای زیرساخت‌های مشترک اختصاص می‌دهد، و SPV مابقی را تأمین مالی می‌کند. این سهم معادل ۴۰ درصد کل تا سقف ۴۰ کرور است. SPVها این امکان را دارند که از ایالت‌ها و نهادهای دولتی/محلی وابسته مانند شرکت‌های توسعه صنعتی (IDC) برای تأمین مالی سهم ۶۰ درصدی خود کمک‌های اضافی درخواست کنند. کمک‌های دولتی/محلی می‌تواند به شکل زمین یارانه‌ای یا سایر مزایا باشد. در صورت علاقه و درخواست کارآفرینان، مشاوران تخصصی مدیریت پروژه همچنین می‌توانند در سهام SPV سرمایه‌گذاری کنند. اعطای این منابع مالی اضافی، منوط به مشارکت حداقل ۵۱ درصد از حقوق صاحبان سهام اعضای SPV است، به طوری که همچنان عهده‌دار مسئولیت کنترل مدیریتی باشند. به علاوه برای هر نهاد خصوصی منفرد در داخل خوشه، محدودیت ۲۰ درصدی مالکیت وجود دارد، به طوری که هیچ شرکتی از نظر قانونی غالب نباشد و مساحت زمین اشغال شده در شهرک نیز باید متناسب با سهم حقوق صاحبان سهام باشد. MoT در ابتدا دستورالعملی مبنی بر حضور حدود ۵۰ عضو در هر شهرک ارائه کرد. که نسبت به ارائه ماتریسی از سرمایه‌گذاری اضافی مورد انتظار برای هر کارآفرین در موارد کمتر از حدنصاب نیز منعطف است. در تجربه هند برخلاف تجربه چین یا کره جنوبی، بیشتر شرکت‌های خصوصی یا دولت‌های محلی توسعه شهرک‌ها را برعهده داشتند و دولت مرکزی بیشتر از طریق ارائه مشوق‌ها به ارائه خدمات می‌پردازد. البته در این تجربه نیز، ارائه خدمات دولت با کمک‌ها و مشوق‌هایی که به این شرکت‌ها می‌پردازد لازم است. همچنین در تجربه هند، شهرک صنعتی پیوند نزدیکی با خوشه‌های صنعتی ایجاد می‌کند.

به‌طور ویژه هدف وزارت نساجی ارائه چارچوبی قوی برای اجرا و تأمین مالی و سپس تفویض اختیار اجرا و تمرکز نظارت بر آن بود. کارآفرینانی که از شهرک استفاده خواهند کرد ابتدا ملزم به سازمان‌دهی شرکت تابعه خود (SPV) هستند. سپس SPV یک مشاور تخصصی مدیریت پروژه (PMC) را از فهرستی که توسط وزارت نساجی و تحت شرایط استاندارد شده مرجع (ToR) که توسط آن وزارتخانه ارائه شده است، انتخاب می‌کند تا گزارش تفصیلی پروژه (DPR) را برای وزارت نساجی تهیه کند. نحوه انتخاب از فهرست به صلاح‌دید اعضای SPV واگذار شده است.

سپس به SPV کمک‌هزینه‌ای جزئی جهت ساخت و بهره‌برداری از شهرک اعطا می‌شود، که برای این کار نیز ملزم به عقد قرارداد با مشاور تخصصی مدیریت پروژه هستند، اگرچه در این مرحله نیازی نیست که از پانل وزارت نساجی انتخاب شود.

بر اساس این سیاست، با حمایت مشاور تخصصی مدیریت پروژه در سراسر مراحل توسعه شهرک صنعتی، ابتکار عمل لازم به کارآفرینان داده می‌شود که به محرک و تصمیم‌گیرندگان نهایی، برای ساخت و بهره‌برداری از شهرک تبدیل می‌شوند. مشاوران تخصصی مدیریت پروژه برای اجرای سریع پروژه ملزم به داشتن «تجربه لازم برای توسعه زیرساخت» هستند. ساختار پروژه، مطالعات امکان‌سنجی و هزینه‌یابی تمام جنبه‌های پروژه توسط مشاور تخصصی مدیریت پروژه طبق تصمیمات اتخاذ شده توسط SPV انجام می‌شود که مسئولیت تعیین نیازها و تصمیم‌گیری نهایی در مورد مکان، طراحی پروژه و هزینه‌یابی را دارد. پس از تکمیل، مشاور تخصصی مدیریت پروژه گزارش پروژه تفصیلی را برای ارزیابی به کمیته بررسی پروژه (PSC) به ریاست دبیر مشترک وزارت نساجی ارسال می‌کند. در صورت تصویب، پروژه برای تصویب به کمیته تأیید پروژه (PAC) به ریاست وزیر نساجی

1. Special Purpose Vehicle (SPV)
2. Project Management Consultant
3. Terms of Reference
4. Detailed Project Report
5. Project Scrutiny Committee
6. Project Approval Committee

## ۶. جمع‌بندی و پیشنهادهای سیاستی



است؛ در حالی که توسعه اولیه و مالکیت شهرک‌ها توسط شرکت شهرک‌های صنعتی استان که یک نهاد دولتی است انجام می‌شود. دیگر نکته مهم درباره تجربه کشورهای مختلف در ایجاد و توسعه شهرک‌های صنعتی، پیوند نزدیک سیاست توسعه شهرک‌ها با سایر سیاست‌های زمین در این کشورهاست. به‌طور کلی، توسعه شهرک‌های صنعتی یکی از سیاست‌های دولت برای ارائه خدمات به شرکت‌ها در محدوده‌های جغرافیایی است، بر این اساس با توجه به کوچک بودن جغرافیای کره جنوبی، این کشور کمتر از مناطق آزاد و ویژه در سیاست‌های توسعه خود استفاده کرده، در حالی که دو کشور بزرگ چین و هند از مناطق آزاد و ویژه به‌عنوان سیاست‌های زمین استفاده کرده‌اند. در این راستا، چین بیشتر سیاست‌های شهرک خود را با سیاست مناطق آزاد و ویژه انطباق داده است، در حالی که در هند، این انطباق با رویکرد خوشه‌سازی صورت می‌گیرد. این در حالی است که در ایران هر سه رویکرد یعنی ایجاد شهرک‌های صنعتی، ایجاد مناطق آزاد و ویژه و ایجاد و توسعه خوشه‌های صنعتی دنبال می‌شود اما توسط واحدهای جدا از هم و نسبتاً به‌صورت نامرتب با هم. مشخص است که در هر ساختار مالکیتی هزینه توسعه اولیه شهرک بر عهده توسعه‌دهنده یا مالک شهرک است و در مرحله بهره‌برداری، زیرساخت‌های تجهیز شده یا پوسته کارخانه‌ها به‌منظور جبران هزینه‌ها، اجاره داده شده یا به فروش می‌رسد. علاوه بر این، صرف‌نظر از مدل مالکیت شهرک‌های صنعتی، بخش خصوصی هم به‌عنوان ساکنان شهرک‌ها و هم اغلب به‌عنوان مشاور طراحی، پیمانکاران ساخت‌وساز و مدیر پروژه‌های عمومی همواره نقشی حیاتی ایفا می‌کند. این مشارکت شرکت‌های خصوصی، زمینه‌ارائه تخصص‌های ضروری را فراهم ساخته و با انجام این کار، ریسک دولت کاهش می‌یابد. در صورتی که مدیریت یک نهاد مجزا از مالک یا توسعه‌دهنده شهرک باشد، مالک یا توسعه‌دهنده شهرک صنعتی مسئول تعریف و تعیین مسئولیت‌های خاص مدیریت شهرک صنعتی است که این موارد به تفصیل در توافق‌نامه مدیریت لازم‌الذکر است. همان‌طور که پیش‌تر نیز اشاره شد، نکته حائز اهمیت در خصوص مدیریت شهرک صنعتی بر خورداری از قدرت اجرایی در اعمال قوانین و مقررات و داشتن قدرت اجرایی برای حل سریع مشکلات است. به‌طور خلاصه، مدیریت به تمام مسائل مورد نیاز برای توسعه پایدار منطقه صنعتی، جذب سرمایه‌گذاری و ایجاد شرایط کاری جذاب رسیدگی می‌کند.

مطالعات صورت گرفته در خصوص نحوه اداره شهرک‌های صنعتی موفق در سراسر جهان نشان می‌دهد که در مجموع سه مدل کلی برای مدیریت شهرک‌های مذکور وجود دارد: نهاد حاکم می‌تواند یک نهاد دولتی، یک شرکت خصوصی و یا ترکیبی از این دو باشد که هر کدام از ویژگی‌های متفاوتی در حوزه عملکرد، اختیارات، تخصیص بودجه و درآمد و همچنین تشکیلات هیئت‌مدیره برخوردارند. اما سؤال اصلی این است که از بین این سه مدل کدام یک را باید برگزید. تصمیم‌گیری در این مورد یک گام حیاتی است؛ زیرا بستر لازم را برای ترسیم چشم‌انداز آینده، مدیریت و توسعه شهرک صنعتی دیکته می‌کند. شهرک صنعتی می‌تواند توسط دولت در سطح ملی، محلی یا توسط شرکت خصوصی توسعه‌دهنده یا با مشارکت عمومی و خصوصی برای مثال از طریق سرمایه‌گذاری مشترک بین دولت و شرکت خصوصی توسعه داده و اداره شود. وزارتخانه‌های مختلف دولتی، سازمان‌های دولتی و شرکت‌های توسعه و مدیریت تأسیسات دولتی نیز با توجه به منافع عمومی می‌توانند در شهرک‌های صنعتی سرمایه‌گذاری کنند. بررسی شهرک‌های صنعتی کشورهای مختلف مانند آلمان، سنگاپور، ویتنام، چین، کره جنوبی، هند و ... تنوع روش‌های اداره را نشان می‌دهد. گزارش حاضر با تمرکز بر تجربه سه کشور منتخب یعنی چین، هند و کره جنوبی به‌عنوان سه کشوری که ایجاد شهرک‌های صنعتی نقش مهمی در توسعه آنها ایفا کرده است، درس‌هایی از تجربه این کشورها ارائه داد. تجربه چین و کره جنوبی نشان می‌دهد که در این کشورها ایجاد و توسعه شهرک‌ها و ارائه خدمات زیرساختی بیشتر توسط یک نهاد قانونی یا یک شرکت دولتی صورت گرفته و دولت مستقیماً در ارائه خدمات مدیریت شهرک نقش داشته است. با این وجود با تداوم فرایند توسعه در کره جنوبی، ارائه برخی خدمات به شرکت‌های خصوصی واگذار شده و در چین نیز، با تفویض اختیار، دولت‌های محلی نقش بیشتری در مدیریت شهرک‌ها پیدا کرده و تلاش شده است تا ارائه خدمات در شهرک‌های صنعتی با مدیریت محلی یکپارچه شود. همچنین در این کشورها، از روش ترکیبی هم در اداره برخی شهرک‌ها استفاده می‌شود. در مقابل در تجربه هند، مدیریت شهرک‌ها از ابتدا بیشتر با کارآفرینان و فعالان بخش خصوصی بوده و دولت بیشتر از طریق ارائه مشوق‌ها در توسعه این شهرک‌ها نقش ایفا کرده است. در مقام مقایسه، اداره و ارائه خدمات در شهرک‌های صنعتی ایران بر عهده بخش خصوصی



صنعتی مسئول تعریف و تعیین مسئولیت‌های خاص مدیریت شهرک صنعتی است که تشریح تفصیلی این موارد در توافق‌نامه مدیریت لازم‌الذکر است.

**۲. تجمیع اختیارات مدیریتی و پرهیز از موازی‌کاری:**  
در خصوص مدیریت شهرک صنعتی بر خورداری از قدرت اجرایی در اعمال قوانین و مقررات و حمایت از ردیف بودجه مستقل برای حل سریع مشکلات مسئله‌ای مهم است. به‌طور خلاصه، مدیریت باید واجد این اختیار باشد که به تمام مسائل مورد نیاز برای توسعه پایدار منطقه صنعتی، جذب سرمایه‌گذاری و ایجاد شرایط کاری جذاب رسیدگی کند.

**۳. اتخاذ رویکرد فعال نسبت به مدیریت شهرک‌ها، شناسایی نیازها و خواسته‌ها و ارائه راه‌حل‌های جدید:** به‌رغم رویه رایج از تلقی نقش مدیریت در واحدهای مدیریتی مناطق صنعتی، این واحدها باید خود را به‌عنوان مراجع ارائه‌دهنده خدمات به‌جای واحدهای صرف اداری در نظر بگیرند. این امر مستلزم داشتن درک روشنی از احتیاجات و نیازهای مشتریانی است که عمدتاً شامل شرکت‌های مقیم در مناطق صنعتی هستند. در یک رویکرد فعالانه، باید نیازها و خواسته‌ها شناسایی شده و راه‌حل‌های جدید ارائه شود. که این امر نیازمند رصد دائمی چارچوب سیاسی-اقتصادی و همچنین الزامات بازار و شرکت‌ها و انطباق آن با حمایت‌هایی است که مدیریت شهرک می‌تواند ارائه دهد.

**۴. استفاده از یک سیستم ارائه خدمات جامع با قابلیت نظارت منظم و ارتقا مداوم در اداره شهرک‌های صنعتی:**  
کارهایی از قبیل ایجاد یک پلتفرم اطلاعاتی مبتنی بر وب، برگزاری جلسات مشاوره و جلساتی که گروه‌های مختلف ذی‌نفعان را گرد هم آورد که در آن منافع مشترک شناسایی شده و اقدامات مشترک قابل برنامه‌ریزی باشد، می‌تواند مؤثر باشد.

در گزارش‌های بعدی به ویژگی‌ها و الزامات تقنین و اجرایی مدیریت شهرک‌ها، به‌ویژه تأثیرات مثبت و منفی خصوصی‌سازی در این حوزه بیشتر پرداخته خواهد شد.

نکته مهمی که به این جمع‌بندی باید اضافه کرد این است که انتخاب از میان الگوهای مدیریت شهرک‌ها هم بسته به شرایط تاریخی و قوت و ضعف‌های دولت و بخش خصوصی و هم بسته به مرحله توسعه یک کشور متفاوت است و انتخاب باید با توجه به این موضوع صورت گیرد. همچنین نحوه مدیریت نمی‌تواند برای همه شهرک‌های صنعتی یک کشور به یک شکل باشد، برخی شهرک‌ها زمینه بیشتری برای واگذاری یا مشارکت بخش خصوصی دارند و برخی کمتر.

در گزارش حاضر به برخی موضوعات که در انتخاب روش مدیریت شهرک‌های صنعتی مورد توجه قرار گیرد، اشاره شد. از جمله مهم‌ترین این موضوعات معیارهای حکمرانی است. توجه به هشت محور حکمرانی و نقاط قوت و ضعف کشور در آن می‌تواند مبنای بهتری برای انتخاب الگوی رابطه دولت و شرکت خدمات‌دهنده شهرک ایجاد کند. می‌توان گفت که از میان این هشت محور، در چارچوب ایران چهار موضوع ثبات مالی، شفافیت و کارایی و سهولت اجرا از اهمیت بالایی برخوردارند. در این چهار موضوع در زمینه ثبات مالی، شرکت‌های دولتی از اولویت برخوردارند حال آنکه در شفافیت بخش خصوصی و در دو مورد دیگر شرکت‌های ترکیبی نسبت به شرکت‌های دولتی و خصوصی ارجح هستند. علاوه بر این با توجه به اینکه در شهرک‌های صنعتی کوچک که در آنها تأمین هزینه خدمات به‌سختی ممکن است، شرکت‌های دولتی می‌توانند اولویت یابند اما در شرکت‌های بزرگ، مسئله شفافیت اهمیت بیشتری دارد. بنابراین این مطالعه، برخورد متناسب و متفاوت با شرکت‌های مختلف را نشان می‌دهد.

با توجه به اینکه در ایران الگوی واگذاری مدیریت شهرک به بخش خصوصی انتخاب شده است، با توجه به تجربیات جهانی می‌توان گفت این نوع اداره باید حداقل با چهار ملاحظه زیر همراه باشد:

**۱. دقت در نحوه واگذاری مدیریت شهرک‌ها و تنظیم دقیق تر وظایف و تکالیف طرفین در قرارداد واگذاری:**  
تجربیات جهانی نشان می‌دهد در صورتی که مدیریت یک نهاد مجزا از مالک یا توسعه‌دهنده شهرک باشد، مالک یا توسعه‌دهنده شهرک



۱. اژدری، علی اصغر (۱۳۹۳)، «راهکارهای تسهیل در اداره امور شهرک های صنعتی کشور»، تهران، مرکز پژوهش های مجلس، شماره مسلسل ۱۳۹۸۷.
۲. رضایی، مسعود (۱۴۰۰)، «ضرورت ساماندهی شهرک های صنعتی جهت حل معضل زیست محیطی توسعه و نوسازی صنایع استان تهران»، تهران، مرکز پژوهش های مجلس، شماره مسلسل ۱۷۶۴۳.
۳. رمضان پور نرگسی، ق، و قائد شرفی، ه (۱۳۹۸) چارچوب مفهومی برای بررسی و ارزیابی شهرک های صنعتی ایران فصلنامه «توسعه تکنولوژی صنعتی»، شماره ۳۵، صص ۴۸-۳۵.
4. Bricout, V. (2014). Industrial Park Governance. Kuala Lumpur: Manager Energy and Utilities.
5. Cho, H. (2012). Modularization of Korea's development experience: industrial park development strategy and management practices.
6. EIA. (2009). Technical EIA Guidance Manual for Industrial Estates,. The Ministry of Environment and Forests, Government of India.
7. Little, A. D. (2014). Industrial Park Governance: The Vital Cog for Success. Arthur D. Little.
8. GmbH, (2015). Management Structure: Distinct Unit Responsible for the Management of the Industrial Park. Guidelines for Sustainable Industrial Areas (SIA), Version 1, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ)
9. Marshall, A. (1920). Principles of Economics. London: Macmillan.
10. Meng, G. (2003). The theory and practice of free economic zones: A case study of Tianjin, People's Republic of China.
11. Meyer, k (2011). Management Models of Industrial Parks in China, Overview of the Current Situation and Draft Concept for an International Forum, Chen Xueyi, Anna Katharina
12. Republic of Korea, (2012). Korea's Development Experience, Industrial Park Development Strategy and Management Practices, Hyeyoung Cho, Research Fellow, Korea Industrial Complex Corporation (KICOX), Ministry of Strategy and Finance (MOSF).
13. Saleman, Y., and Jordan, I. (2014). The Implementation of Industrial Parks.. Washington, US.: World Bank Policy Research Working Paper,.
14. Salonen, T. (2010). Strategies, Structures, and Processes for Network and Resource Management in Industrial Parks. The Case of Germany and China. Lohmar: Josef Eul Verlag GmbH.
15. Schmitz, H., and Nadvi, K. (1999). clustering and industrialization: Introduction. World development, vol. 27, no 9.
16. Sonobe, T., and Otsuka, k. (2006). Cluster-Based Industrial Development: An East Asian Model.. New York: Palgrave Macmillan.
17. unido. (2019). INTERNATIONAL GUIDELINES FOR INDUSTRIAL PARKS, CROSS-DISCIPLINARY TEAM ON INDUSTRIAL PARKS,. UNIDO.
18. Utikal, H., and et al. (2020). Industry 4.0 in sustainable industrial areas in emerging and developing countries.. GIZ.
19. Xueyi, C., and Meyer, A. N. (2011). Management Models Of Industrial Parks In China. In Overview of the current situation and draft concept for an international forum. .







## 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](mailto:mrc@majles.ir)

وبسایت: [rc@majles.ir](http://rc@majles.ir)