



## تجرباتی درباره فرآیند تهیه، تصویب و اجرای قانون حمایت از شرکت‌ها و موسسات دانش بنیان و تجاری‌سازی اختراعات و نوآوری‌ها

سید محمد صاحبکار خراسانی<sup>۱</sup>

تهران، پژوهشکده مطالعات فناوری ریاست جمهوری، sahebkar@tsi.ir

### چکیده:

قانون حمایت از شرکت‌ها و موسسات دانش بنیان و تجاری‌سازی نوآوری‌ها و اختراعات یکی از بزرگترین برنامه‌های ملی در حوزه توسعه فناوری کشور است که در تعامل با بیش از چند هزار شرکت، اقدامات متنوعی را برای حل مسائل و مشکلات شرکت‌های دانش بنیان شامل می‌شود.

بررسی فرایند سیر تاریخی و تجربیات تهیه، تصویب و اجرای این قانون، نکات مهمی را می‌تواند به جامعه علمی و فناوری کشور ارائه نماید. در این مقاله سعی شده است با بیان تاریخی - روایی به نکات مهم و کلیدی و تجربیاتی درباره روند تهیه، تصویب و اجرای این قانون پرداخته شود.

**کلمات کلیدی:** قانون حمایت از شرکت‌های دانش بنیان، تجربیات مدیران، برنامه ملی توسعه فناوری.

### مقدمه

کشور ما با تجربه کم در سیاستگذاری علم و فناوری مواجه است و یادگیری از تجربیات موفق و ناموفق در اجرای سیاستها و برنامه های ملی، باعث ارتقای توان کشور در حوزه سیاستگذاری علم و فناوری می‌شود. قانون حمایت از شرکت‌ها و موسسات دانش بنیان و تجاری‌سازی نوآوری‌ها و اختراعات یکی از مهمترین سیاستهای ملی فعال در کشور است و اهمیت اجرای کامل این قانون در شرایطی که اجرای سایر برنامه‌های کلان ملی کشور مانند طرح های کلان فناوری مصوبه شورای عالی عتف تا حدی با مشکل مواجه شده است، بیشتر شده است تا خلاءهای موجود را پر کند.

تا آذر ۱۳۹۵، بیش از ۱۴۰۰۰ شرکت در سامانه ارزیابی شرکتهای دانش بنیان نام کاربری ایجاد کردند و بیش از ۲۸۰۰ شرکت مشمول استفاده از مزایای قانون شناخته شده اند که درآمد سالانه شرکتهای تایید شده بیش از ۱۵۰۰۰ میلیارد تومان و اشتغال آنها بیش از ۴۲۰۰۰ نفر است. اجرای برنامه به این گستردگی در طول ۴ سال گذشته، انبوهی از تجارب موفق و ناموفق را در بطن خود دارد.

در این مقاله، تجربیات حاصل از تعامل و حضور مستقیم نگارنده مقاله طی سالهای ۱۳۸۷ تا ۱۳۹۵ و در مراحل تهیه، تصویب و اجرای قانون حمایت از شرکت‌ها و موسسات دانش بنیان و تجاری‌سازی نوآوری‌ها و اختراعات در (۱۱) سرفصل خاص بیان می‌شود.

### ۱- تهیه لایحه حمایت از شرکتهای دانش بنیان

<sup>۱</sup> نویسنده مسوول و استادیار پژوهشکده مطالعات فناوری ریاست جمهوری



معاونت علمی و فناوری رئیس جمهور در زمستان ۱۳۸۵ با حکم رئیس جمهور وقت به آقای دکتر واعظ زاده تشکیل شد. این معاونت از همان ابتدای تشکیل، سعی داشت فعالیت‌های متمایزی را با سایر دستگاه‌های اجرایی و وزارتخانه‌های موجود (وزارت علوم، تحقیقات و فناوری، وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، وزارت صنایع و معادن وقت، وزارت امور اقتصادی و دارایی و ...) پیگیری کند. آقای دکتر واعظ زاده که سابقه عضویت در شورای عالی انقلاب فرهنگی و انجام مطالعات در حوزه علم و فناوری را داشت، بیشتر رویکرد نرم‌افزاری به مسائل داشت و سابقه مدیریت اجرایی بزرگی را در کارنامه خود نداشت.

این معاونت برای تبیین تمایز خود با سایر دستگاه‌ها، توجه ویژه‌ای به فعالان جدید در حوزه علم و فناوری به نام شرکت‌های دانش-بنیان معطوف کرد. واژه شرکت‌های دانش‌بنیان چند سال قبل از تشکیل این معاونت، وارد ادبیات علم و فناوری کشور شده بود که عمدتاً به شرکت‌های زایشی از دانشگاه‌ها و یا شرکت‌های تازه تأسیس در مراکز رشد و پارک‌های علم و فناوری اطلاق می‌شد. آقای دکتر واعظ زاده که موضوع تهیه قوانین و مقررات مرتبط با فعالیت شرکت‌های دانش‌بنیان را پیگیری می‌کرد، تهیه فهرستی از مشکلات شرکت‌های دانش‌بنیان به همراه راه‌حل‌های آنها برای پیگیری در مراجع ذیربط را به افراد فعال در معاونت علمی و فناوری وقت ( آقای دکتر فاتح راد مدیر کل وقت دفتر سیاست گذاری و آقای دکتر سالاری اصل معاون وقت فناوری و نوآوری ) سپرد. ایده ایشان برای پیگیری موضوع، مدل ساده و کاربردی از فرایند سیاست گذاری بود که با تبیین مسأله-راه‌حل (سیاست)، بسته سیاسی لازم تهیه می‌شد و روند تهیه بسته‌های سیاست (مسأله-راه‌حلها) نیز در طی جلسات حضوری با خبرگان و خود شرکت‌های دانش‌بنیان بود.

در نهایت بسته‌های مسأله - راه‌حل (سیاست) در ۳ سطح تقسیم بندی شد:

- سطح معاونت علمی و فناوری رئیس جمهور: در این سطح راه‌حل‌های مسائل با استفاده از منابع مالی و ابزارهای داخل معاونت علمی و فناوری رئیس جمهور قابل پیگیری بود. شایان ذکر است که معاونت علمی و فناوری رئیس جمهور در سال ۱۳۸۷ بودجه هزینه‌ای بیش از ۲۶۰ میلیارد تومان (حدود ۱۰۰۰ میلیارد تومان به قیمت سال ۱۳۹۵) داشت و می‌توانست خیلی کارها را انجام دهد. مثلاً ابلاغ اعتبار به پارک‌های علم و فناوری و مراکز رشد برای توسعه زیرساخت‌های خود و یا اعطای وام و تسهیلات مالی به شرکت‌های دانش‌بنیان در آن سالها پیگیری شد.
  - سطح درون قوه مجریه: در این سطح، راه‌حل‌های مسائل شناسایی شده باید با هماهنگی سایر وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های اجرایی طی تفاهم‌ها و توافقات دوجانبه یا چندجانبه پیگیری می‌شد. در برخی موارد نیز برای الزام سایر دستگاه‌های اجرایی، نیاز به مصوبه هیئت وزیران بود که توفیق زیادی حاصل نشد.
  - سطح ملی و نیازمند مصوبه مجلس: برخی از راه‌حل‌های مسائل نیاز به مصوبه مجلس شورای اسلامی و تبدیل شدن به قانون بود. مثلاً اجرای معافیت مالیاتی یا معافیت گمرکی و یا تشکیل ساختار سازمانی جدیدی مانند صندوق نوآوری و شکوفایی، نیازمند تقدیم لایحه از سوی دولت و تصویب مجلس شورای اسلامی بود که متن لایحه حمایت از شرکت‌ها و موسسات دانش‌بنیان بر این اساس تهیه شد و در سال ۱۳۸۷ به تصویب هیئت دولت رسید و به مجلس ارسال شد. [۱]
- اما چرا این لایحه در معاونت علمی و فناوری رییس جمهور تهیه شد و سایر وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های اجرایی آن را تهیه نکردند؟ در پاسخ به این سوال می‌توان گفت وزیر علوم تحقیقات و فناوری یا سایر دستگاه‌ها، درگیر حل مسایل روزانه چند صد دانشگاه یا مرکز دولتی دیگر بودند در حالی که معاون علمی و فناوری رئیس جمهور، فراغت بال برای پرداختن به موضوعات نو را داشت و البته هنوز هم دارد و خواهد داشت. از سوی دیگر با وجودی که معاونت علمی و فناوری رئیس جمهور بودجه هزینه‌ای بیش از ۲۶۰ میلیارد تومان در سال ۱۳۸۷ داشت و اگر معاون علمی و فناوری رئیس جمهور دارای شخصیت صرفاً اجرایی بود، همه زمان خود را به هزینه‌کرد آن مبالغ صرف می‌کرد، ولی دکتر واعظ زاده با داشتن روحیه نرم‌افزاری و توجه به اهمیت قوانین و مقررات در افق بلندمدت، آغازگر تدوین لایحه‌ای شد که تصویب آن در دوره‌ی بعدی ایشان اتفاق افتاد و اجرای آن در دو دوره‌ی بعد از ایشان تا



حدودی به ثمر نشست. همچنین معاونت علمی و فناوری برای اثبات تمایز خود با سایر دستگاهها به دنبال موضوع جدیدی به نام شرکتهای دانش بنیان بود.

تجربه نشان داده است که شخصیت یک مدیر ارشد در حوزه علم و فناوری باید توأماً فکری – اجرایی باشد. در بسیاری از موارد بکارگرفتن یک مدیر صرفاً فکری یا یک فرد صرفاً اجرایی، باعث فروغلتیدن حوزه تحت مدیریت ایشان به یک سوی طیف و اثربخشی ناقص سازمان می‌شود.

تجربه فرایند تهیه، تصویب و اجرای این قانون نشان می‌دهد که مسیر تدوین اولیه لایحه تا اجرای نسبی قانون، بیش از ۸ سال زمان برده است لذا در فرایند تصویب و اجرای برنامه‌های بزرگ ملی، باید صبر فراوان داشت و خسته نشد. بسیاری از ایده‌های خوب که قابلیت پیگیری و اجرا در سطح ملی داشتند، بدلیل پیچیدگی مسیر و کم صبری و کم حوصلگی پیگیری کنندگان، به سرانجامی نمی‌رسد.

## ۲- تصویب قانون در مجلس شورای اسلامی

لایحه در سال ۱۳۸۷ به مجلس شورای اسلامی با قید یک فوریت به مجلس شورای اسلامی ارسال شد. اما جدید بودن موضوع شرکتهای دانش بنیان و نا آشنا بودن نمایندگان مجلس، باعث شد با اختلاف چند رأی، فوریت لایحه در مجلس رأی نیاورد و فرایند تصویب لایحه در مجلس با تأخیر یک‌ساله مواجه شود.

تصویب فوریت لایحه نیازمند لابی پیگیری کنندگان و رایزنی برای توجیه نمایندگان مجلس بود که بدلیل کم تجربگی پیگیری کنندگان لایحه و سرعت بالای طرح موضوع در مجلس و کمبود زمان، لابی مناسب محقق نشد.

از جمله نکات جالب توجه، مخالفت جدی آقای دکتر کاتوزیان (عضو هیئت علمی دانشگاه صنعتی امیر کبیر و عضو وقت کمیسیون انرژی مجلس) با لایحه بود. البته اکنون دکتر کاتوزیان در سمت ریاست پژوهشگاه صنعت نفت (که از جمله بزرگترین پژوهشگاه‌های کشور است)، از مدافعان و پیگیری کنندگان تشکیل شرکتهای دانش بنیان انشعابی از پژوهشگاه صنعت نفت شده است که نشان دهنده تغییرات دیدگاه‌های افراد در طول زمان بر اثر درک موضوعات جدید است.

بررسی لایحه به صورت عادی در دستور کمیسیون‌های مجلس قرار گرفت و کمیسیون آموزش و تحقیقات به عنوان کمیسیون اصلی آن انتخاب شد که می‌توانست با توجه به محتوای لایحه در کمیسیون‌های اقتصادی و یا صنایع و معادن مجلس هم پیگیری شود، اما در نگاه غالب نمایندگان، موضوع شرکتهای دانش بنیان با موضوع آموزش و تحقیقات بیشتر ارتباط داشت تا نسبت به حوزه تولید و صنعت و معدن.

دکتر عباسپور رئیس کمیسیون آموزش و تحقیقات مجلس شورای اسلامی جزو نمایندگان با سابقه و منتقد مجلس به شمار می‌رفت و تاثیر جدی در فرآیند تصویب لایحه داشت. ایشان که سابقه پیگیری تصویب قانون تشکیل وزارت علوم، تحقیقات و فناوری را در کارنامه خود داشت، همه موضوعات مرتبط با توسعه فناوری را در قالب وزارت علوم، تحقیقات و فناوری تحلیل می‌کرد و نسبت به پیگیری موضوع از سوی نهاد تازه تاسیس دیگری مانند معاونت علمی و فناوری رئیس جمهور، مخالف بود. [۲] در نگاه دکتر عباسپور و برخی نمایندگان مجلس، وزیر علوم به مجلس شورای اسلامی بیشتر از معاون علمی و فناوری رئیس جمهور پاسخگو بود، لذا نسبت به معاون رئیس جمهور اقبالی نشان نمی‌دادند. البته اختلاف نظر سیاسی نمایندگان وقت مجلس با رئیس جمهور وقت هم در فرآیند تصویب قانون بی تأثیر نبود، لذا در متن نهایی مصوبه مجلس شورای اسلامی، مأموریت‌های خاصی به وزارت علوم تحقیقات و فناوری سپرده شد ولی هیچ اسمی از معاونت علمی و فناوری رئیس جمهور که طراح اولیه و پیگیری کننده اصلی لایحه بود آورده نشد و در نهایت قانون در سال ۱۳۸۹ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. [۳]



تجربه فرایند تهیه، تصویب و اجرای این قانون نشان می‌دهد، لابی با نمایندگان مجلس و توجیه آنها، نقش بسیار مهمی در این فرآیند دارد که مجریان برنامه‌های کلان ملی باید بصورت ویژه به آن توجه کنند.

### ۳- رویکردهای حاکم بر لایحه

رویکرد کلی حاکم بر قانون، رویکرد گزینشی است یعنی حوزه‌ای از شرکت‌های دارای ویژگی‌های خاص انتخاب شوند و مورد حمایت ویژه قرار گیرند. منطق اصلی حاکم بر این رویکرد گزینشی عبارت بود از:

الف- اجرای حمایت‌های ویژه از چند ده هزار شرکت فعال در فضای تولیدی کشور عملی و امکان‌پذیر نیست و سازوکار آن در فضای اجرایی کشور وجود ندارد و لذا باید حتما بخشی از شرکت‌های دارای ویژگی‌های خاص، انتخاب و سپس مورد حمایت ویژه قرار گیرند.

ب- حمایت ویژه از شرکت‌های دارای ویژگی‌های خاص، باعث ارسال پیام به همه فعالان تولیدی کشور می‌شود که برای بهره‌مندی از حمایت‌های ویژه به سمت احراز آن «ویژگی‌های خاص» حرکت کنند که باعث نوعی هدایت شرکت‌ها می‌شود. ماهیت این رویکرد، تشویقی بود که با رویکرد غالب در کشور که عمدتاً اجبار از طریق الزام به رعایت مقررات بود، تفاوت جدی داشت.

اما آن چیزی که در لایحه مورد حمایت بود، شرکت دانش‌بنیان بود، اما «دانش‌بنیان» واقعا به چه معنایی بود؟ برخی از افراد شرکت دانش‌بنیان را با سازمان‌های دانش‌محور که از درون ادبیات مدیریت دانش و سازمان‌های یادگیرنده، استخراج می‌شود، تفسیر می‌کردند، اما آن چیزی که مدنظر تدوین‌کنندگان لایحه بود، شرکت دانش‌بنیان را معادل (TBF) Technology Based Firm یا (NTBF) New Technology Based Firm می‌دانستند. لذا در متن لایحه مصوب دولت و متن مصوبه مجلس شورای اسلامی، در تعریف شرکت دانش‌بنیان، کلمات کلیدی مانند کاربرد اختراع، تجاری سازی نتایج تحقیق و توسعه و طراحی و تولید کالاها و خدمات در حوزه فناوری‌های برتر و با ارزش افزوده فراوان ذکر شد.

اما آیا توجه به فعالیت دانش بنیان موضوعیت دارد یا شرکت دانش بنیان و یا توجه به هر دو آنها موضوعیت دارد؟ برای پاسخ به این سوال باید مقدمه ای مطرح شود. در طول چند دهه گذشته برنامه‌هایی برای کاربردی کردن نتایج تحقیق و توسعه، کمک به تجاری سازی، تولید نمونه اولیه، و ... در کشور اجرایی شده است.

در مقطع اوایل انقلاب و با تشکیل سازمان پژوهش‌های علمی و صنعتی ایران، تأکید بر کمک به طرح‌های فناورانه دارای قابلیت نمونه‌سازی نیمه صنعتی بود که سازمان پژوهش‌های علمی و صنعتی حمایت‌هایی را مبتکران انجام می‌داد و «طرح‌ها» هدف اصلی حمایتها بود که تاکنون نیز جشنواره خوارزمی بر مبنای همان رویکرد « طرح محور» فعالیت می‌کند.

پس از تشکیل بنیاد ملی نخبگان، تأکید بر مخترعان و صاحبان دارای برگه‌ی ثبت اختراع و کمک به تجاری سازی اختراعات در دستور کار جدی قرار گرفت که تاکنون جشنواره‌های رویش منطقه‌ای بر مبنای همان رویکرد «طرح محور و اختراع محور» فعالیت می‌کند.

به تدریج و با تشکیل مراکز رشد و پارک‌های فناوری و باتوجه به تجربیات بین‌المللی، توجه به ماهیت «شرکت» به عنوان بستر حقوقی مناسب برای کسب‌وکار فناورانه مورد توجه قرار گرفت و در قانون حمایت از شرکت‌های دانش‌بنیان، این روند تکاملی وارد مرحله جدیدی شد که هم به «طرح دانش‌بنیان» توجه می‌کند و هم به «ماهیت و قالب حقوقی شرکت‌ها». لذا در این قانون افراد حقیقی، اجازه استفاده از مزایا را ندارند مگر اینکه بستر حقوقی مناسب برای کسب‌وکار فناورانه را فراهم کنند. لذا هم «طرح و فعالیت دانش بنیان» موضوعیت دارد و هم «شرکت دانش بنیان». البته در ادامه این مقاله توضیح داده می‌شود که حمایت‌های قانون از «فعالیت‌های دانش بنیان در یک شرکت دانش بنیان» است.



تجربه فرایند تهیه، تصویب و اجرای این قانون نشان می‌دهد، در صورتی برنامه ملی موفق خواهد بود که بتواند با درک روند تاریخی و اتفاقات گذشته کشور، ایده تازه‌ای که تکمیل‌کننده اقدامات قبلی باشد را ارائه دهد.

#### ۴- ماهیت تأییدیه استفاده از مزایای قانون

طراحی فرایند اجرای قانون و ارزیابی شرکت‌ها بر مبنای استفاده از ابزارهای حمایتی قانونی برای تشویق شرکت‌ها به ارتقای فعالیتهاست. لذا ممکن است برخی شرکت‌ها در یک زمان خاص، تأییدیه استفاده از مزایای قانون را دریافت کنند ولی بعد از مدتی دچار رکود و افول فعالیت شده و به یک شرکت بازرگانی و واردکننده کالا تبدیل شود، و باید از شمول دایره حمایتی قانون خارج شوند. بنابراین مدت تأییدیه شرکت‌های دانش‌بنیان برای استفاده از مزایای قانون محدود و (۲) سال تعریف شد که در موعد (۲) ساله باید ارزیابی مجدد انجام شود. اجرای این ارزیابی مجدد بسیار زمان‌گیر و سخت است و ممکن است با اعتراض شرکت‌ها مواجه شود، اما لازمه پویایی و اثربخشی قانون، رصد مداوم فعالیت شرکت‌هاست.

البته این تأییدیه، ماهیت مجوز فعالیت ندارد که نتوان بدن آن در فضای کسب و کار فعالیت نمود. از سوی دیگر شرکت‌ها باید برای فعالیت‌های خود از مراجع ذیصلاح لازم در مواردی که لازم است مجوزها و استانداردهای لازم را دریافت کنند. با توجه به لزوم استفاده از سامانه‌های اطلاعاتی آنلاین، تأییدیه شرکت‌ها بر روی سامانه‌های آنلاین اعلام می‌شود و تأییدیه مکتوب به یک شرکت داده نمی‌شود و سعی شده است با اتصال سامانه‌های اطلاعاتی شرکت‌های دانش‌بنیان به سامانه‌های اطلاعاتی حمایت‌کننده از شرکت‌ها (صندوق نوآوری و شکوفایی، سازمان امور مالیاتی، گمرک جمهوری اسلامی ایران و ...) هم فرایند استفاده شرکت‌ها از این حمایتها تسهیل شود و هم از ارائه گواهی مکتوب به شرکتها پرهیز شود زیرا ممکن است گواهی مکتوب، از سوی عده‌ای جعل شود و زمینه بروز فساد فراهم شود.

#### ۵- ماهیت متنوع جامعه شرکت‌های متقاضی

تا قبل از اجرای این قانون، برنامه‌های توسعه فناوری از سوی دستگاه‌های دولتی، در یک بخش یا حوزه خاص اجرایی می‌شد که جامعه مخاطب حداکثر چند صدتایی را شامل می‌شد.

مثلا ستاد ویژه توسعه فناوری نانو یا ستاد توسعه زیست فناوری یا صندوق حمایت از صنایع الکترونیک با حدود ۱۰۰ تا ۵۰۰ شرکت در تعامل بودند، اما در فرایند اجرای این قانون، باید چندین هزار شرکت تحت پوشش قرار گرفته و پاسخ مناسبی دریافت می‌کردند.

از جمله پیچیدگی‌های پاسخ دهی به چند هزار شرکت، تنوع حوزه فناوری (نانو، بیو، فاوا و ...) و همچنین تنوع بخش (نفت، هوافضا، دارو و ...) بوده است که پاسخ مناسب به شرکت فعال در هر حوزه فناوری و یا هر بخش با سایرین باید متفاوت باشد. همچنین بعضا شرکت‌های جدیدالتأسیس و نوپا که تنها چند روز از تشکیل آنها گذشته و از یک سو وارد فرایند می‌شدند و از سوی دیگر شرکت‌های با سابقه ۴۰ - ۵۰ ساله که بعضا تا چند هزار میلیارد تومان درآمد دارند، تقاضا می‌دهند. طراحی سازوکارهایی با انعطاف بالا در پاسخگویی، بسیار مهم بود که تلاش‌های زیادی در این زمینه انجام شده ولی هنوز نیازمند فکر و تأمل بیشتر است.

#### ۶- تأییدیه موقت یا ماهیت دائمی شرکت

در ابتدای طرح موضوع شرکت‌های دانش‌بنیان، یک اشتباه در قالب تاسیس تعاونی‌های دانش‌بنیان در کشور رخ داد که تا سال‌ها در کشور باعث سوءتفاهمات جدی شد.



وزارت تعاون در سال ۱۳۸۸ با هدف کمک به ارتقای سطح تعاونی‌ها که عمدتاً در سطوح پایین فناوری و صنعتی و تولیدی فعالیت می‌کردند، موضوع شرکت‌های تعاونی دانش‌بنیان را مطرح کرد به این نحو که براساس مدارک تحصیلی افراد مؤسس تعاونی و همچنین طرح ادعایی آنها، یک نوع اساسنامه مجزاً از سایر تعاونی‌ها را تهیه نمود و شرکت‌ها باید در قالب این اساسنامه مجزاً و تحت عنوان «شرکت تعاونی دانش‌بنیان»، در سازمان ثبت شرکت‌ها، از نظر حقوقی ثبت می‌شدند. برخی از این تعاونی‌ها که اسم «دانش‌بنیان» در نام ثبتی آنها برای تمام عمر حیات شرکت وارد شده بود، بعد از مدتی از فعالیت‌های مرسوم شرکت‌های دانش‌بنیان انحرافات جدی پیدا کردند که باعث بدنامی کل شرکت‌های دانش‌بنیان شد. البته پس از سال‌ها و با توجیه مدیران وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، موضوع ثبت شرکت‌های تعاونی به همان روال معمولی برگشته است و شرکت‌ها پس از ثبت در قالب اساسنامه یکسان همه تعاونی‌ها، در سامانه ارزیابی شرکت‌های دانش‌بنیان ثبت‌نام نموده و می‌توانند تأییدیه مدت دار دریافت کنند و از مزایای قانون برای مدت زمان محدود استفاده کنند.

البته این نوع عملکرد عجیب هم‌اکنون در نحوه مجوزدهی به مؤسسات پژوهشی خصوصی در وزارت علوم، تحقیقات و فناوری نیز وجود دارد و یک شرکت خصوصی، برای دریافت مجوز پژوهشی از وزارت علوم، باید مدارک تحصیلی مؤسسان خود را ارائه نماید و پس از بررسی، نامه‌ای از وزارت علوم به اداره ثبت شرکت‌ها برای تشکیل یک ماهیت حقوقی جدید در قالب یک مؤسسه جدید ارسال می‌شود و ماهیت حقوقی قبلی باید به کنار گذاشته شود که باعث اتلاف وقت و هزینه فراوان است. براساس تجربیات قبلی، این نوع اشتباه در فرایند اجرای قانون حمایت از شرکت‌های دانش‌بنیان از سال ۱۳۹۱ تکرار نشد و به جای ثبت ماهیت حقوقی جدید، همان ماهیت حقوقی فعلی شرکت مبنا قرار می‌گیرد و به شرکت یک تأییدیه مدت‌دار داده می‌شود.

## ۷- تشکیل صندوق نوآوری و شکوفایی

همانگونه که مطرح شد، روش تهیه لایحه، شناسایی مسائل مبتلا به شرکت‌ها و تدوین بسته راه‌حل برای آنها بود. یکی از مهم‌ترین مسائلی که از سوی شرکت‌ها مطرح می‌شد، نظام تأمین منابع مالی آنها بود که تهیه کنندگان لایحه را به ضرورت ایجاد نهاد مالی جدیدی در قالب یک «صندوق بزرگ» رساند. از سال ۱۳۸۳ به بعد، تشکیل صندوق‌های کوچک و غیردولتی پژوهش و فناوری پیگیری شده بود، اما ایده تشکیل «بانک توسعه فناوری» مشابه سایر بانک‌های توسعه‌ای مانند بانک توسعه صنعت و معدن و بانک توسعه کشاورزی، در سال ۱۳۸۵ و ۱۳۸۶ در معاونت پژوهشی دفتر همکاری‌های فناوری وقت (مرکز همکاری‌های فناوری و نوآوری فعلی) پیگیری می‌شد و این ایده به دکتر واعظ زاده نیز ارائه شد که در نهایت این ایده بصورت صندوق نوآوری و شکوفایی، صورت بندی شد. تهیه کنندگان لایحه، افق بلندی برای این صندوق در نظر داشتند و سرمایه اولیه برای صندوق ۳ میلیارد یورو پیشنهاد شد که طی فرایند تصویب لایحه، به معادل ریالی آن یعنی ۳۰۰۰۰ میلیارد ریال تبدیل شد که الان با کاهش رقم برابری ریال - یورو به کمتر از یک میلیارد یورو کاهش یافته است.

تجربه‌ی مهم در این مسیر توجه به نکات زیر بوده است:

- برای تأمین مالی شرکت‌های دانش‌بنیان، باید نهادسازی جدیدی صورت می‌گرفت و تأکید بر نهادهای مالی موجود مانند بانک‌های تحت نظر بانک مرکزی راه به جایی نمی‌برد.
- سرمایه و ابعاد صندوق را باید بزرگ و متناسب با افق ۱۰ - ۲۰ سال آینده در نظر گرفت تا بتواند تحرک جدی ایجاد کند و اکتفا به منابع مالی اندک راه به جایی نمی‌برد، همانگونه که سایر صندوق‌های ذیل وزارت صنعت (مانند صندوق توسعه الکترونیک) و یا صندوق‌های غیردولتی پژوهش و فناوری، نتوانسته‌اند علی‌رغم تلاش فراوان بدلیل کمبود منابع، تأثیرگذاری بزرگی در حوزه خود داشته باشند.





- ساختار صندوق در فرایند تصویب اساسنامه آن هیأت امنایی، طراحی شد که بالاترین میزان انعطاف پذیری و سرعت تصمیم‌گیری را داشته باشد و از قواعد و مقررات دست و پاگیر دولتی رهایی یابد. این ساختار در بین همه صندوق‌های حاکمیتی کشور، تقریباً بی‌نظیر است.
- تجربه فرایند تهیه، تصویب و اجرای این قانون نشان می‌دهد، نهادسازی جدید و پیگیری ایده‌های بزرگ، هرچند با دشواریهای فراوانی روبرو است، اما تاثیرات فراوانی در فضای کشور می‌گذارد.

## ۸- کارگروه ارزیابی شرکت‌های دانش بنیان

همانگونه که مطرح شد، رویکرد قانونی، یک رویکرد گزینشی است که باید یک دسته از شرکت‌های دارای ویژگی‌های خاص، انتخاب شده و مورد حمایت ویژه قرار گیرد. لذا باید سازوکار ویژه‌ای برای انتخاب شرکت‌های خاص طراحی می‌شود. ایده اولیه آن بود که معیارها و ویژگی‌های خاص شرکت‌ها در قالب آئین‌نامه اجرایی قانون به تصویب هیأت وزیران برسد که با توجه به ابهام فراوانی که در موضوع بود و احتمال تغییر در معیارهای شرکت‌ها و فرایند طولانی اصلاح مصوبه در هیأت وزیران، پیشنهاد شد که یک سازوکار منعطف برای تعیین معیارهای شرکت‌ها طراحی شود که نهایتاً ایده تشکیل کارگروه ارزیابی شرکت‌های دانش-بنیان به تصویب هیأت وزیران رسید.

درباره‌ی این کارگروه که جایگاه مهمی در اجرای قانون دارد، نکات زیر را می‌توان بیان کرد:

الف- با تشکیل این کارگروه، همه مسئولیت ارزیابی شرکت‌ها به یک وزارتخانه یا دستگاه اجرایی خاص مانند معاونت علمی و فناوری رئیس‌جمهور یا وزارت علوم، تحقیقات و فناوری سپرده نشد، بلکه ساختاری کارگروهی و یا شورایی طراحی شد که همه‌ی ذینفعان و مدعیان اصلی حوزه در آن حضور یافته و نظرات خود را مطرح کنند که باعث غنای بیشتر آئین‌نامه ارزیابی شرکت‌ها شود.

ب- البته در مقطع زمانی تشکیل کارگروه، رقابتهای دستگاهی زیادی برای مدیریت کل فرایند وجود داشت و دستگاه‌های زیادی مدعی بودند، مثلاً: ۱- معاونت علمی و فناوری رئیس‌جمهور که مدعی طراحی اولیه لایحه و پیگیری جدی تصویب آن در دولت و مجلس بود. ۲- وزارت علوم تحقیقات و فناوری که در متن قانون به آن اشاره شده بود و ساختارهایی مانند مراکز رشد و پارک‌های علم و فناوری داشت که بخشی از شرکت‌های دانش‌بنیان را در خود جای داده بودند. ۳- وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی که خود را هم عرض و هم‌تراز وزارت علوم، تحقیقات و فناوری می‌دانست و مراکز رشد متعددی داشت و مدعی کل حوزه سلامت بود. ۴- وزارت صنعت، معدن و تجارت و وزارت جهاد کشاورزی که مدعی بودند متولی اصلی تولید در کشور هستند و کارهای شرکت‌های دانش‌بنیان، بواسطه حضور در فضای تولیدی کشور، باید در حوزه‌ی آنها دنبال شود. ۵- وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح و وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات که مدعی ساماندهی‌های حوزه فناوری‌های برتر بودند، زیرا حوزه‌های مرتبط با آنها پیشران حوزه فناوری‌های برتر است.

لذا برای آنکه بتوان از توان همه دستگاه‌های مدعی که ادعاهای همه هم به نوعی درست بود، در فرایند تدوین آئین‌نامه ارزیابی شرکت‌های دانش‌بنیان و همچنین در فرایند اجرای قانون بهره گرفت، ساختار کارگروه طراحی شد که تجربه ۴ سال فعالیت کارگروه (از آبان ۱۳۹۱ تا کنون) نشان از موفقیت نسبی این ساختار دارد.

برای تصدی جایگاه رئیس کارگروه هم مدعی زیادی وجود داشت که بدلیل اختلافات دستگاهها، در نهایت موضوع به رئیس‌جمهور و رئیس شورای عالی علوم، تحقیقات و فناوری محول شد که رئیس‌جمهور وقت نیز، ریاست کارگروه را به معاون علمی و فناوری رئیس‌جمهور سپرد و دبیرخانه کارگروه در معاونت علمی و فناوری رئیس‌جمهور فعالیت خود را آغاز نمود.



پس از انتصاب معاون علمی و فناوری رییس جمهور به عنوان رییس کارگروه ارزیابی شرکتهای دانش بنیان، یک معاون رییس جمهور که در جلسات هیات وزیران شرکت می‌کرد و دارای ارتباط مستقیم با رییس جمهور بود، موضوعات مختلف مرتبط با اجرای قانون حمایت از شرکتهای دانش بنیان را پیگیری می‌کرد و از جمله عوامل موفقیت نسبی اجرای این قانون و جذب منابع مالی به صندوق نوآوری و شکوفایی خصوصا در دولت یازدهم، پیگیریهای فراوان معاون علمی و فناوری رییس جمهور بوده است. اما اگر یک فرد در سطح مدیران رده ۲ یا رده ۳ کشور، مسولیت کارگروه و پیگیری اجرای قانون را عهده دار می‌شد، بعضا پیگیری امور با اختلال مواجه می‌شد.

همانگونه که مطرح شد کارگروه ارزیابی شرکتهای دانش بنیان متولی تهیه و تصویب معیارها و آئین نامه ارزیابی شرکتهای دانش بنیان است که می‌تواند براساس بازخوردهایی که از وضعیت شرکتهای دانش بنیان می‌گیرد، معیارها و آئین نامه ارزیابی شرکتهای دانش بنیان، را اصلاح کند که تاکنون این معیارها، پنج بار مورد ویرایش قرار گرفته است که این سازوکار منعطف، باعث سرعت در تصمیم گیری و شناسایی بهتر شرکتهای برگزیده شده است. تجربه فرایند پیشنهاد، تصویب و فعالیت این کارگروه نشان می‌دهد، می‌توان با تشکیل ساختارهای جدید، بن بست ها و اختلافات لاینحل دستگاههایی که به شدت با همدیگر رقابت می‌کنند، را تا حدی ساماندهی نمود.

## ۹- کارگزاران ارزیابی شرکتهای دانش بنیان

کارگروه ارزیابی شرکتهای دانش بنیان که هم‌اکنون ۱۲ عضو دارد، مسئول سیاست‌گذاری و قاعده‌گذاری برای کل فرایند و معیارهای ارزیابی شرکتهای است و دبیرخانه کارگروه در معاونت علمی و فناوری رییس جمهور مستقر است، اما دلیل حجم بسیار بالای متقاضیان و لزوم استفاده از همه توان کشور در فرایند ارزیابی شرکتهای، کارگروه مصوب نمود که کارگزاران ارزیابی خارج از معاونت علمی و فناوری رییس جمهور، بخشی از فرایند ارزیابی شرکتهای را انجام دهند.

در ابتدا دستگاهها و وزارتخانه‌های دولتی عضو کارگروه و پارک‌های علم و فناوری کشور به عنوان کارگزاران ارزیابی در فرایند ارزیابی شرکتهای همکاری می‌کردند اما بدلیل تقاضای روزافزون شرکتهای و عدم امکان پاسخگویی سریع و دقیق به متقاضیان، کارگروه مصوب نمود که شرکتهای خصوصی که سابقه ارزیابی حرفه‌ای دارند به خدمت گرفته شوند که در ابتدای فعالیت، با مخالفت‌هایی مواجه بودند و عده‌ای مطرح می‌کردند که یک کار حاکمیتی را نباید به یک مجموعه خصوصی واگذار کرد و امکان بروز فساد را مطرح می‌کردند، اما به تدریج این شرکتهای خصوصی حرفه‌ای ارزیاب، کارایی خود را نشان دادند و بصورت حرفه‌ای و بسیار دقیقتر از دستگاههای دولتی، فرایند ارزیابی را مطابق دستورالعمل‌های ابلاغی کارگروه انجام دادند.

البته کارگزاران ارزیابی که در فرایند ارزیابی اولیه شرکتهای وارد شدند، بعدا به عنوان بازوهای اجرایی در فرایند اجرای حمایت‌های قانون (معافیت مالیاتی، معافیت گمرکی، صندوق و ...) به کار گرفته شدند و باعث گشایش‌های فراوانی شدند.

همچنین شرکتهای حرفه‌ای ارزیابی که در فرایند ارزیابی و حمایت از شرکتهای دانش بنیان تاکنون شکل گرفتند به عنوان سرمایه‌های ملی در سایر زمینه‌هایی که به ارزیابان حرفه‌ای نیاز است، حاضر بوده و خواهند بود که باعث خیر و برکت کشور خواهد شد.

تجربه فرایند بکارگیری کارگزاران ارزیابی خصوصی نشان می‌دهد، می‌توان بدون گسترش دستگاههای دولتی، بخش مهمی از اقدامات اجرایی در برنامه‌های ملی را با استفاده از توان غیردولتی به پیش برد.

## ۱۰- اعمال معافیت‌های مالیاتی و گمرکی





یکی از مهمترین حمایت‌هایی که از شرکت‌های دانش‌بنیان انجام می‌شود، اعمال معافیت‌های مالیاتی و گمرکی است، که برای تدوین مقررات و دستورالعمل‌های آن، طی تعامل نزدیک و جلسات توجیهی مفصل با مدیران و خصوصا کارشناسان سازمان امور مالیاتی و گمرک جمهوری اسلامی ایران، اهمیت موضوع شرکت‌های دانش‌بنیان تشریح شد و اعتماد آنها جلب شد. یکی از مهمترین عوامل جلب اعتماد آن سازمان‌ها، بیان جزئیات فرایند مفصل و دقیق ارزیابی شرکت‌ها بود که به آنها این موضوع بیان می‌شد، دقت بسیاری در فرایند ارزیابی انجام می‌شود و واقعا شرکت‌های برگزیده انتخاب می‌شوند. تجربه نشان می‌دهد که در این سازمان‌ها، برخی از کارشناسان باسابقه و کلیدی نقش بسیار مهمتری از مدیران ارشد دارند و باید زمان کافی برای توجیه آنها و مباحثه کارشناسی و اقناع آنها اختصاص داد.

## ۱۱- فرهنگسازی و ترویج عمومی

برای اجرای موفق هر برنامه ملی، فرهنگسازی و ترویج موضوع در سطوح مدیران عالی نظام و عموم مردم باید اجرا شود. در فرایند اجرای قانون، تلاش شد که با اقدامات ترویجی و فرهنگسازی، موضوع فعالیت و تاسیس یک شرکت دانش‌بنیان را به یک «ارزش» تبدیل کنیم که کشش درونی و ذاتی در افراد برای حرکت به سمت آن فراهم شود. مثلا اختصاص وقت برای توجیه مقامات عالی نظام در این زمینه و تلاش برای بیان مطالب مرتبط با توسعه این شرکت‌ها از زبان مقامات عالی نظام از جمله برنامه‌های ویژه بوده است. همچنین ترویج در سطح دانشگاه‌ها و حتی عموم مردم که تاسیس شرکت دانش‌بنیان، یک نوع ارزش و باعث افتخار فرد شود، با کمک برنامه‌های رسانه‌ای مختلف دنبال شده و خواهد شد. براساس این ترویج و فرهنگسازی موضوع، در برخی زمینه‌ها «انقلاب» اتفاق افتاده است، مثلا در طی سالهای نه چندان دور، تاسیس شرکت از سوی عضو هیأت علمی و اختصاص وقت در شرکت به عنوان نمادی از «کاسبکاری» عضو هیأت علمی و امری مذموم محسوب می‌شد؛ اما به تدریج این امر مذموم به امری مباح تبدیل شد و پس از مدت زمان بیشتر و ترویج و فرهنگسازی بیشتر، در آئین نامه ارتقای رتبه اعضای هیأت علمی مصوبه شورای عالی انقلاب فرهنگی، برای عضو هیأت علمی که یک شرکت دانش‌بنیان تاسیس و اداره کند، امتیاز ویژه‌ای مصوب شد که این تغییر کامل فضا را می‌توان به نوعی «انقلاب» توصیف کرد. تجربه فرایند تهیه، تصویب و اجرای این قانون نشان می‌دهد که چگونه می‌توان با اقدامات توجیهی و استدلالی، در طول زمان، افراد مخالف را به موافق تبدیل نمود.

## جمع بندی

در این مقاله سعی شد در (۱۱) سرفصل خاص و با بیان روایی- تاریخی، فرایند تهیه، تصویب و اجرای قانون حمایت از شرکتها و موسسات دانش بنیان و تجاری سازی نوآوریها و اختراعات بررسی شود و تجربیات نگارنده مقاله که حاصل حضور و تعامل مستقیم با وقایع و مسایل بوده است، بیان شود. با توجه به ابعاد گسترده اجرای این برنامه ملی، خبرگان و صاحب‌نظران این حوزه باید درباره این تجربیات بصورت کارشناسی اظهار نظر کنند و در بوته نقد بررسی نمایند که این بررسی ها، باعث ارتقای خردمایه سیاستگذاری در کشور خواهد شد.

## مراجع

[۱] لایحه حمایت از شرکت‌های دانش بنیان و تجاری سازی نوآوری‌ها و اختراعات، ارسالی از سوی رییس جمهور وقت به رییس مجلس وقت، سال ۱۳۸۷.



- [۲] مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، مجلس شورای اسلامی (۱۳۸۷). اظهار نظر کارشناسی درباره: لایحه حمایت از شرکت‌های دانش بنیان و تجاری سازی نوآور ها و اختراعات (ویرایش اول)، مورخ ۱۳۸۷/۱۰/۲۱.
- [۳] قانون حمایت از شرکتها و مؤسسات دانش بنیان و تجاری سازی نوآوری ها و اختراعات مصوب جلسه علنی ۱۳۸۹/۸/۵.

مقام مجری علمی