

آسیب‌شناسی قانون حمایت از شرکت‌ها و مؤسسات دانش بنیان از منظر سازوکارهای اجرایی

سیما رفسنجانی نژاد، کارشناس ارشد سیاست‌گذاری عمومی. مرکز
بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری
۲۵ خرداد ۱۳۹۵
شماره مسلسل: ۶۶۰۰۲۰۶
شماره شاپا: ۵۳۸۵-۲۴۲۳

تخصصی، نمایندگانی در ساختار هیات مدیره یا هیات امنای
وارد شوند. اگرچه صندوق به‌عنوان نهاد دولتی تعریف نشده
است؛ بلکه نهاد عمومی هیئت‌امنایی تعریف شده است و
ساختار اداری، مالی و استخدامی آن مستقل از دولت تعریف
شده است؛ اما دولتی‌ها به دلایل متعددی مانند حضور در
هیات امناء یا هیات عامل، از طریق فشارها، پیشنهادهای
واسطه شدن‌ها می‌توانند به صندوق فشار آورند. هر چند
نگارندگان هیچ شهادتی از این امر ندارند، اما از لحاظ نظری
نمی‌توان آن را نادیده گرفت و به همین دلیل می‌توان از
آسیب‌های طراحی نهادی این قانون دانست.

• فشار خصولتی‌ها: رشد نهادهای عمومی غیردولتی و
نهادهای اقتصادی متعلق یا دارای وابستگی به نهادهای
حاکمیتی، یکی از واقعیت‌های اقتصادی کشور در سال‌های
اخیر بوده است. این نهادها که امروزه در ادبیات غیررسمی
خصولتی‌ها نامیده می‌شوند، پتانسیل اعمال فشار بر نهادهای
درگیر در موضوع حمایت از شرکت‌های دانش‌بنیان را
برخوردار هستند.

ادامه این روند باعث می‌شود که این صندوق در آینده با
مشکل مواجه شود و دوام نیاورد. لذا لازم است بر استقلال
صندوق نوآوری تأکید بیشتری صورت گیرد.

۲- رویکرد تصدی گرانه دولت به‌جای رویکرد حاکمیتی

دولت‌ها نقش‌های گوناگونی را در حمایت مالی و غیرمالی از
شرکت‌های دانش‌بنیان ایفا می‌کنند. در برخی از این
برنامه‌های حمایتی، دولت مستقیماً به سرمایه‌گذاری در
شرکت‌های دانش‌بنیان می‌پردازد. این کار از طریق ایجاد
صندوق‌های سرمایه‌گذاری یا اعطای تسهیلات و وام‌های
کم‌بهره و گاهی اوقات بلاعوض به شرکت‌های دانش‌بنیان
است. اما نقش اصلی دولت، نقش غیرمستقیم دولت در توسعه
و ارتقاء شرکت‌ها و بنگاه‌ها است. وظیفه اصلی دولت،
تسهیلگری و بهبود فضای کسب‌وکار و زمینه‌سازی برای
نوآوری است به این ترتیب که زیرساخت‌های اقتصادی،
قانونی و نهادی مناسب را ایجاد نموده یا به ایجاد شبکه
سرمایه‌گذاران کمک می‌نماید. واقعیت آن است که
شرکت‌های بزرگ دانش‌بنیان در سطح جهانی، نه از طریق

آسیب‌شناسی قانون حمایت از شرکت‌ها و مؤسسات
دانش‌بنیان از منظر سازوکارهای اجرایی علی‌رغم اهمیت
والای قانون حمایت از شرکت‌ها و مؤسسات دانش‌بنیان در
نظام حقوقی مرتبط با حوزه علم و فناوری، این قانون با
چالش‌های اجرایی متعددی روبه‌رو است که این چالش‌ها
نیازمند بازنگری جدی در اجرای قانون و تغییر دیدگاه‌های
مربوط به این حوزه است. این تغییر دیدگاه اگرچه فرآیندی
زمان‌بر است؛ اما نمی‌توان به دلیل ایجاد ثبات در فرآیندها از
آن غفلت ورزید.

۱- ضعف سازوکارهای لازم برای جلوگیری از فساد و رانت در قانون شرکت‌های دانش‌بنیان

هر قانون حمایتی، به صورت بالقوه می‌تواند منفذی برای
رانت‌جویی شود. بنابراین سؤالی که مطرح می‌شود این است
که چه عواملی، زمینه‌ساز فساد و رانت در شرکت‌های
دانش‌بنیان خواهد شد: در پاسخ می‌توان به فهرستی از
پتانسیل‌های رانت‌جویی اشاره کرد که همواره می‌تواند از
ضعف‌ها و نقاط آسیب‌پذیر طرح باشد؛ که عبارتند از:

• عدم استقلال صندوق نوآوری و شکوفایی: عدم
استقلال صندوق نوآوری و شکوفایی از نهاد دولت و فشار از
سوی نهاد دولت یکی از آسیب‌های مربوط به ساختار نهادی
است. در دنیا به منظور کاهش این فشارها تلاش می‌شود تا
از طرف سازمان‌های مردم‌نهاد (سمن‌ها) یا انجمن‌های

- افزایش غیرضروری بورورکراسی پیچیده دولتی که در عمل چابکی مناسب را برخوردار نیست و نارضایتی عمومی به همراه دارد.

- آسیب ناشی از فساد دولتی در بخش‌های مختلف ارائه خدمات مالی

- ترس مدیران دولتی از تهمت‌زنی‌های بی‌اساس به آن‌ها که منجر به رفتار محافظه‌کارانه و غیرخطرپذیر شود. به عنوان مثال مدیران صندوق‌های دولتی به ندرت (دقیقا در اغلب صندوق‌ها این میزان صفر بوده است) از ماموریت‌هایی مانند کمک دولتی به شرکت‌های دانش‌بنیان یا سرمایه‌گذاری خطرپذیر در شرکت‌های واقعا خصوصی استقبال می‌کنند.

- مداخله در بازار که منجر به عدم شکل‌گیری و توسعه سازوکارهای بازار و توسعه نهادهای مالی در بخش خصوصی می‌شود. به عنوان مثال با رشد صندوق نوآوری و شکوفایی، در عمل توسعه صندوق‌های خطرپذیر خصوصی، به سختی امکان‌پذیر است؛ چرا که صاحبان ایده و نوآوری به جای واگذاری سهام خود به این صندوق‌ها ترجیح می‌دهند از تسهیلات صندوق استفاده نمایند و این امر منجر به محرومیت استفاده از خدمات مدیریت کسب‌وکار و عدم رشد صندوق‌های خصوصی می‌شود.

- درگیری‌ها و منازعات میان دستگاه‌های مختلف دولتی در جذب منابع صندوق

- نادیده گرفته شدن مسوولیت اصلی دولت در راه‌اندازی نهادهای رگولاتوری و تنظیم مقررات با سهم‌دهی به نهادهای خصوصی و صنفی، که نقش مهمی در توسعه فناوری دارند.

۳- رقابت میان دستگاه‌های دولتی به جای همکاری

یکی از موضوعاتی که در سال‌های اخیر به صورت غیرقابل انکاری وجود داشته است، رقابت میان دستگاه‌های مختلف دولتی در مصادره قانون و فعالیت‌های اجرایی بوده است. شدت این رقابت مخرب به حدی بود که در ابتدای دولت در کمیته ۵ نفره‌ای که مابین معاونت علمی و فناوری از یک طرف (دو نماینده) و وزارت علوم، تحقیقات و فناوری (دو نماینده) و یک نفر مرضی‌الطرفین، تشکیل شده، اصلی‌ترین موضوعات مورد مناقشه مربوط به موضوعات مربوط به

وام‌ها و تسهیلات دولتی؛ بلکه از طریق ابزارهای متنوع تامین مالی بخش غیردولتی رشد یافته‌اند. نقش دولت‌ها بیش از هر چیزی شکل‌دهی به فضای مناسب برای فعالیت نهادهای خصوصی تامین مالی مانند صندوق‌های سرمایه‌گذاری جسورانه (VC)، یا تدوین قوانین مناسب برای فعالیت‌های جمع‌سپاری (Crowd Funding) یا تکامل قوانین تجارت و قوانین مربوط به شرکت‌ها و حمایت از ورشکستگی بوده است. این در حالی است که امروزه عملکرد این قانون با عملکرد صندوق نوآوری و شکوفایی برابر دانسته می‌شود. در حالی که صندوق نوآوری و شکوفایی یکی از ابزارهای تشویقی دولت در شکل‌دهی به اقتصاد دانش‌بنیان است که بر اساس واقعیت‌های جهانی، حمایت‌های مالی مستقیم، بهترین این ابزارها هم نیست. شیوه‌های تشویقی مهم دیگر حمایت دولت‌ها، را می‌توان در بخشودگی‌ها، تخفیف و معافیت‌های مالیاتی، پذیرش هزینه‌های مالیاتی، بخشودگی و تخفیف تعرفه‌ها و عوارض دولتی دانست.

سیاست‌های تشویقی در خصوص توسعه نوآوری در سطح کشورهای مختلف، از رویکرد مستقیم به سمت رویکرد غیرمستقیم رفته است. در این وضعیت به جای آن که دولت مستقیما با شرکت‌های دانش‌بنیان و کوچک و متعدد روبه‌رو شود؛ و نیاز به طراحی یک بورورکراسی پیچیده باشد؛ دولت به تقویت سازوکارهای بازار می‌پردازد. در این وضعیت، نهادی مانند صندوق نوآوری و شکوفایی، به جای آن که خود مسوولیت شناسایی، انتخاب و نظارت بر طرح‌ها و ارائه تسهیلات، سرمایه‌گذاری خطرپذیر و ارائه سایر خدمات مالی را داشته باشد؛ تغییر می‌کند. در رویکرد غیرمستقیم این صندوق تبدیل به صندوقی برای توسعه صندوق‌های خطرپذیر غیردولتی، یا تشویق و هدایت ورود سایر نهادهای مالی مانند بانک‌ها و شرکت‌های سرمایه‌گذاری و بیمه‌ای می‌شود. به عبارت دیگر جایگاه درست صندوق نوآوری و شکوفایی، صندوقی مادر برای صندوق‌ها است.

قانون دانش‌بنیان و اجرای آن در وضعیت فعلی به سمتی رفته است که «صندوق نوآوری و شکوفایی» به نمایندگی دولت، به طور مستقیم وارد میدان آمده است. ورود مستقیم دولتی همواره به صورت بالقوه می‌تواند از تهدیدهای زیر آسیب ببیند:

وزارت صنعت وجود دارد؛ لذا باید به نقش وزارت صنعت در این قانون توجه بیشتری صورت می‌گرفت. به اعتقاد بسیاری از کارشناسان حوزه علم و فناوری، متولیان دو حوزه آموزش و فناوری را باید از یکدیگر جدا کرد. به همین دلیل است که در کشورهای توسعه‌یافته، مشاهده می‌شود که بخش علم، با تمرکز بر موضوع آموزش و پژوهشگاه‌های دانشگاهی، مأموریت وزارت آموزش و بخش فناوری و نوآوری از مأموریت‌های وزارت صنعت و تجارت تعریف می‌شود. در حال حاضر معاونت علمی و فناوری ریاست جمهوری در کشور، به‌عنوان نهادی میانجی بین وزارت علوم و وزارت صنعت ایفای نقش می‌کند تا زمینه را برای ارتباط این دو بخش را فراهم کند؛ اما باید این نکته را در نظر گرفت که در بهترین حالت، معاونت علمی به‌عنوان نهاد متولی اقتصاد دانش‌بنیان در دوران گذار از اقتصاد منبع‌محور به اقتصاد دانش‌بنیان، فعالیت خواهد کرد و از این رو فقط باید با رویکردی تنظیم‌گرایانه، زمینه را برای ارتباط بین بخش‌های مختلف نظام نوآوری فراهم کند.

بنابراین وزارت صنعت، معدن و تجارت باید به عنوان نهادی که در سال‌های آینده باید متولی اقتصاد دانش‌بنیان باشد؛ نیاز به ظرفیت‌سازی مناسب دارد. امری که مورد توجه مناسب مدیران فعلی در این وزارتخانه نیست. این امر به صورت مشابه و در خصوص همکاری با شرکت‌های بزرگ چندملیتی، باید در وزارت اقتصاد نهادینه شود.

استفاده از مطالب با ذکر منبع آزاد است.

متون سیاستی منتشرشده در شمس، بیانگر دیدگاه نویسندگان بوده و لزوماً نظر این شبکه نیست.

شرکت‌های دانش‌بنیان بود. این مناقشه پس از این کمیته نیز حل نشد؛ به‌گونه‌ای که مقام معظم رهبری نیز با فراخواندن وزیر علوم و معاون علمی در این مسئله ورود کردند. رقابت دستگاهی، آفتی است که همچنان در حوزه علم، فناوری و نوآوری نیز وجود دارد.

یکی از مهم‌ترین نقاط ابهامی که در این زمینه وجود دارد، نقش و جایگاه معاونت علمی و فناوری ریاست جمهوری در اجرای این قانون است، زیرا از یک طرف در این قانون نقشی برای این نهاد دیده نشده است اما از طرف دیگر، این معاونت خود را از متولیان اصلی حمایت از شرکت‌های دانش‌بنیان و کمک به تجاری‌سازی دستاوردهای علمی و فنی می‌داند. در صورتی که این‌گونه تعارضات در اجرای این قانون در همان مراحل نخستین کنترل نشده و به هماهنگی و هم‌افزایی میان نهادها و دستگاه‌های مختلف تبدیل نشود، نمی‌توان امید زیادی به کارایی و اثربخشی حمایت‌های مندرج در این قانون داشت. نمونه این عدم هماهنگی را می‌توان در بحث‌های مربوط به انتقال کارگروه تشخیص دانش‌بنیان از معاونت علمی به شورای عطف مشاهده کرد.

۴- ضعف در جلب مشارکت نهادهای مختلف ملی در اجرای قانون شرکت‌های دانش‌بنیان

در اجرای قانون شرکت‌های دانش‌بنیان، بازیگران و مجریان مختلفی از جمله مراکز رشد و پارک‌های علم و فناوری، بانک‌های توسعه‌ای، شرکت‌های سرمایه‌گذاری خطرپذیر، بورس، بانک و صندوق‌ها وجود دارند. لذا به‌منظور تجاری‌سازی ایده‌ها و موفقیت شرکت‌های دانش‌بنیان، لازم است نهادهای مناسب را ایجاد کرد. برخی از نهادها مانند مراکز رشد و پارک‌های علم و فناوری شکل گرفته‌اند اما برخی نهادها مانند شتاب‌دهنده‌ها هنوز در مراحل اولیه شکل‌گیری هستند و این مرحله با چالش‌ها و مشکلات فراوانی روبه‌رو است.

علی‌رغم اینکه وزارت صنعت، یکی از مهمترین بازیگران عرصه فناوری است اما ظرفیت‌های قانونی موجود در بخش صنعت و اقتصاد، نادیده گرفته شده است. با توجه به اینکه وزارت صنایع، تجربیات و اقدامات زیادی در حوزه بنگاه‌ها و شرکت‌ها داشته است و الزامات اجرایی بسیاری از قوانین در