

مسیر تکوین سیاست‌های حمایت مالی از توسعه فناوری، گزارش تأسیس صندوق نوآوری و شکوفایی

گفت‌وگو با دکتر بهزاد سلطانی



دکتر بهزاد سلطانی، رئیس صندوق نوآوری و شکوفایی، فارغ‌التحصیل دکتری مکانیک و عضو هیئت علمی دانشگاه کاشان است. بیشتر عمر کاری ایشان در حوزه سیاست‌گذاری فناوری در کشور صرف شده و همکاری با معاونت علمی ریاست جمهوری، وزارت علوم و تحقیقات و فناوری، دفتر همکاری‌های فناوری ریاست جمهوری بخشی از سوابق کاری ایشان است.

درک نشده بود. ارگان بالاسر این صندوق‌ها هم وزارت علوم بود که مأموریت کاری‌اش توجه به تأمین نظام مالی نبود. بنابراین، شناختش کافی نبود و نمی‌توانست این صندوق‌ها را به درستی هدایت کند.

■ اصولاً مسئله فناوری که بحثی بین بخشی است چرا باید به وزارت علوم واگذار شود؟

وزارت فرهنگ و آموزش عالی، در اجرای ماده ۹۹ برنامه سوم توسعه اقتصادی در سال ۱۳۸۳ و برای اینکه بتواند فناوری را پوشش دهد، به «وزارت علوم، تحقیقات و فناوری» تغییر نام یافت. طبق ماده ۳ این قانون، شورای عالی علوم، تحقیقات و فناوری (عتف) با مأموریت راهبری و ارتقای توسعه علمی و فناوری کشور تشکیل شد. راه‌اندازی این شورا به معاونت پژوهشی وزارت علوم واگذار شد و دکتر منصوری معاون پژوهشی وقت، بنده و چند نفر از دوستان دیگر نقشی اساسی در راه‌اندازی برنامه‌های عتف داشتیم. این شورا بر اساس نظریه نظام ملی نوآوری قرار بود نظام نوآوری کشور را مدیریت کند، با مأموریت راهبری و ارتقای توسعه علمی و فناوری کشور و با رسالت سیاست‌گذاری و نظارت فرابخشی و هماهنگی بین‌بخشی در حوزه‌های علم، فناوری و تحقیقات کشور به ریاست رئیس جمهور تشکیل شود. یعنی عتف را فراوزارخانه‌ای طراحی کردیم. برای شناخت مسئله توسعه فناوری برای مدیران دانشگاه سمینار برگزار کردیم و سعی کردیم مفاهیم را به رؤسا و معاونان پژوهشی منتقل کنیم.

■ آقای دکتر سلطانی سوابق کاری شما با برنامه‌ها و سیاست‌های توسعه فناوری کشور پیوند خورده است، به همین علت بهتر است صحبت را با گذری بر پیشینه سیاست‌های حمایت مالی از فعالیت‌های توسعه فناوری شروع کنیم.

تاریخ حمایت مالی از فعالیت‌های فناوری برمی‌گردد به دوره برنامه سوم. در برنامه سوم صندوق‌های پژوهش و فناوری تعریف شدند. چند صندوق هم تشکیل شد. قرار بر این بود که مسئولیت این صندوق‌ها بر عهده بخش خصوصی باشد، اما چون بخش خصوصی آشنایی نداشت ابتدا، مرکز همکاری‌ها کار را به عهده گرفت تا به بخش خصوصی وام بدهد یا روی سرمایه‌گذاری خطرپذیر (Venture capital)، که اصطلاحاً وی‌سی گفته می‌شود، کار کند. در آن زمان وی‌سی را چندان نمی‌شناختند. هنوز هم در مورد آن خیلی اتفاق خاصی نیفتاده است. بیشتر این صندوق‌ها تسهیلاتی می‌دهند و ضمانت‌نامه صادر می‌کنند. فعالیت آن‌ها در ده یازده سال گذشته خیلی کند و کم حجم بوده است.

وزارت علوم هم چند صندوق تأسیس کرد، اما در برنامه چهارم و پنجم پیگیری نکرد تا در قانون حق مجوز دادن به صندوق‌های جدید را تجدید کند و دستشان بسته شد که صندوق جدیدی تأسیس کنند. همان ۱۸ مؤسسه که در چهار سال مجوز داده بودند باقی ماندند. در آن زمان کشور آمادگی تأسیس این صندوق‌ها را نداشت. شرکت‌های فناوری چندان نبودند و مباحث مربوط به آن هنوز خوب

شد «فناوری‌های برتر» را معادل مادیوم‌تک (Medium-tech) و های‌تک (High-tech) در نظر بگیریم. بنابراین، شرکت‌های حوزه فناوری‌های متوسط به بالا، که می‌تواند مرتبط با صنایع موجود کشور نیز باشد، تحت پوشش این قانون قرار می‌گیرد. اتفاقاً تأثیرگذاری اقتصادی فناوری‌های متوسط، به واسطه گستره کاربریشان، بیشتر است.

■ قانون چه تسهیلاتی برای شرکت‌های دانش‌بنیان فراهم می‌کند؟

به طور کلی ما چند قانون درباره توسعه علم و فناوری داریم. قانون حمایت از شرکت‌ها و مؤسسات دانش‌بنیان، قانون ثبت اختراعات، قانون حداکثر استفاده از توان تولید و قانون رفع موانع تولید. قانون حمایت از شرکت‌های دانش‌بنیان از همه مهم‌تر و جامع‌تر است و می‌توان آن را جدیدترین قانون این حوزه دانست. این قانون با استفاده از تجربه بسیاری از متصدیان و خبرگان مرتبط در سال‌های ۱۳۸۵ تا ۱۳۸۹ نوشته شد. بر اساس این قانون، ارزیابی و تشخیص صلاحیت شرکت‌های دانش‌بنیان را کارگروه انجام می‌دهد. حمایت‌های قانون از شرکت‌های دانش‌بنیان هم شامل معافیت مالیاتی، معافیت گمرکی، اجازه فعالیت در محدوده شهرها است و از حمایت صندوق نوآوری و شکوفایی نیز می‌توانند بهره‌مند شوند. البته طی سال‌های اجرای قانون، مسائلی مانند خدمت نظام وظیفه در شرکت‌های دانش‌بنیان، خدمات توانمندسازی شرکت‌های دانش‌بنیان، تأمین دفاتر کاری و امکان استقرار در مناطق مسکونی نیز متناسب با نیاز شرکت‌های دانش‌بنیان تعریف و تصویب شده است. ارائه تسهیلاتی مانند معافیت مالیاتی، معافیت گمرکی را معاونت علمی با همکاری سازمان‌های مرتبط انجام می‌دهد و شرکت‌ها برای دریافت تسهیلات مالی به صندوق نوآوری و شکوفایی مراجعه می‌کنند. البته نمی‌توان گفت که قانون کامل است و نقص ندارد و یا در اجرا مشکل نداریم، مثلاً عدم توجه ویژه به شرکت‌های خرد، استارت‌آپی و نوپا (که نیاز امروز ماست و در آن سال‌ها مطرح نبود) و نیز عدم توجه به شرکت‌های بزرگ دانش‌بنیان از ضعف‌های آن است اما یک گام مثبت در توجه قانون به حوزه فناوری و نوآوری در آن سال‌ها بود.

■ برای صندوق چه ساختاری دیده شد؟

برای صندوق اساس‌نامه‌ای مجزا تصویب شد و هیئت امنایی زیر نظر رئیس‌جمهور در نظر گرفته شد. مسئولیت آن هم در دولت دهم به آقای رازقی واگذار شد. ساختار صندوق، مستقل از معاونت علمی طراحی شد. در سال ۱۳۹۵ نیز صندوق نوآوری و شکوفایی در فهرست مؤسسات عمومی غیردولتی قرار گرفت.

■ نظام نوآوری کشور شامل سه بخش است: شورای عتف ذیل وزارت علوم، معاونت ذیل رئیس‌جمهوری، و

■ بعد از آن هم معاونت علم و فناوری تشکیل شد که به‌نحوی نقش عتف را کم می‌کرد و بحث حمایت از شرکت‌های دانش‌بنیان پیش آمد؟

پس از تغییر ریاست جمهوری و به تبع آن، تغییر برخی سیاست‌ها، به عتف توجه لازم نشد. از نظر بودجه و سطح توجه به شورا هم از سطح رئیس‌جمهور یا وزیر به سطح معاون وزیر پایین آمد. بعدها به علت خلأ ناشی از عدم شکل‌گیری صحیح این شورا، معاونت علمی و فناوری ریاست جمهوری تشکیل شد تا مباحث مختلف فناوری، تجاری‌سازی، شرکت‌های دانش‌بنیان و توسعه فناوری را که در وزارت علوم موجود نیست، هدایت کند. معاونت بعد از تشکیل، به فکر حمایت از شرکت‌های دانش‌بنیان افتاد. قانون حمایت از شرکت‌های دانش‌بنیان در سال ۱۳۸۹ تصویب شد. در یکی از بندهای آن آمده یک صندوق به نام صندوق نوآوری و شکوفایی تشکیل شود با ۳۰۰۰ میلیارد تومان سرمایه اولیه که نیم درصد بودجه هر ساله کشور به‌صورت کمک به آن داده شود. مأموریت‌های دیگری هم به صندوق واگذار شد مانند کاربردی‌کردن نتایج تحقیقات و کمک به تحقق اقتصاد دانش‌بنیان.

■ بهتر نبود این صندوق‌ها را در قانون اصلاح می‌کردند؟

صندوق‌های پژوهش و فناوری، ظرفیت لازم را نداشتند. کوچک بودند. سرمایه آن‌ها ۳۰۰ میلیون تا چند میلیارد تومان بود. برخی هم فعالیت چندانی نداشتند، به همین علت، تصمیم بر این شد که پول شایان توجهی (در مقایسه با سرمایه صندوق‌های پژوهش و فناوری) در این زمینه تخصیص داده شود و در گام اول صندوق نوآوری و شکوفایی به اندازه سرمایه تأدیه شده هر صندوق به آن‌ها وام ترجیحی داد.

■ شرکت‌های دانش‌بنیان چطور تعریف شدند؟

پس از تصویب قانون حمایت از مؤسسات و شرکت‌های دانش‌بنیان، زمانی که بنده مشاور معاونت علمی بودم، اجرایی شدن جریان دانش‌بنیان را تعریف کردیم همراه با آقای دکتر صاحبکار، برای اینکه مبانی دانش‌بنیان شدن چه باشد و چه خدماتی به شرکت‌های دانش‌بنیان ارائه شود و... برای تعیین شرکت‌های دانش‌بنیان هم کارگروهی تعریف شد که ۱۲ عضو دارد، ۶ وزارتخانه عضو آن هستند و دبیرخانه آن در معاونت علمی و فناوری قرار داده شد. رئیس آن هم به‌تازگی معاون علمی و فناوری شده است. در ابتدا، رئیس کارگروه را رئیس‌جمهور انتخاب می‌کرد.

در قانون، شرکت‌هایی به‌عنوان شرکت دانش‌بنیان تعریف شده بود که روی فناوری برتر (مثلاً زیست‌فناوری) کار می‌کنند. اما با توجه به شرایط کشور و کم‌بودن تعداد شرکت‌های فعال در حوزه های‌تک (High-tech)، من در زمان معاونت خانم دکتر سلطان‌خواه، پیشنهادی را مبتنی بر ایده دکتر سالارآملی به کارگروه بردم. بر اساس این پیشنهاد، که به تصویب رسید، مقرر

استانداردهای لازم را تعیین کرده‌ایم. کارگزاران ارزیابی را در کشور ایجاد کردیم تا شرکت‌ها را ارزیابی کنند. پرداخت وام را به صورت مرحله‌ای انجام می‌دهیم و بر مراحل اجرای طرح نظارت می‌کنیم. تا از سرمایه حفاظت کنیم و از انحراف تسهیلات جلوگیری کنیم. تاکنون نزدیک به ۱۸۰۰ وام تخصیص داده‌ایم. برای مثال، برای اولین بار در کشور، از ۲۸۳ شرکت زیست فناوری حمایت کرده‌ایم و این شرکت‌ها در حدود ۲۱۸ میلیارد تومان از صندوق وام گرفته‌اند. این امر در کشور سابقه نداشته است. در ICT، ۲۶۱ شرکت ۱۲۸ میلیارد تومان وام گرفته‌اند. ۲۵۰ شرکت در حوزه الکترونیک و کنترل حدود ۱۳۷ میلیارد تومان وام گرفته‌اند. تاکنون بیش از ۸۰۰ طرح دانش‌بنیان با استفاده از تسهیلات صندوق با موفقیت خاتمه یافته و به بازار عرضه شده‌اند و مابقی در حال فعالیت‌اند.

همچنین صندوق در کنار ارائه خدمات مالی به شرکت‌ها، خدمات توانمندسازی ارائه می‌دهد و با ارتقای توانمندی‌های فنی و مدیریتی شرکت‌ها، می‌تواند نرخ موفقیت آن‌ها را افزایش دهد. به طور کلی، خدمات صندوق به شرکت‌های دانش‌بنیان، در ارتقای نقش این شرکت‌ها در توسعه زیرساخت‌های اقتصاد دانش‌بنیان و نوآوری کشور سهم مؤثری داشته است. در مجموع، می‌توان عملکرد صندوق را در این زمینه موفق ارزیابی کرد.

■ الآن صندوق می‌تواند بگوید بخش خصوصی در فناوری کشور کجا قرار دارد؟

من فکر می‌کردم نانو اول است. اما فناوری زیستی اول است و نانو ششم. یعنی شرکت‌های نانویی کمی برای گرفتن وام به ما مراجعه کرده‌اند. به نظر ما این فعالیت‌ها در ارتقای نقش شرکت‌های دانش‌بنیان و در توسعه زیرساخت‌های اقتصاد دانش‌بنیان و نوآوری کشور سهم مهمی داشته‌اند.

■ نقش صندوق در تأمین منابع مالی برای شرکت‌های نوپا یا استارت‌آپ‌ها چطور بوده است؟

حوزه فعالیت صندوق فقط شرکت‌های دانش‌بنیان است. شرکت‌های دانش‌بنیان لزوماً نوپا نیستند، نوعی از آن‌ها نوپا هستند. همه استارت‌آپ‌ها هم لزوماً شرکت و دانش‌بنیان نیستند. یعنی مراحل دانش‌بنیان شدن را طی نکرده‌اند. این شرکت‌ها هنوز بازار مطمئنی ندارند. آن‌ها بیشتر به حمایت نرم‌افزاری مانند مشاوره مدیریتی، حسابداری یا بازاریابی نیاز دارند، تا حمایت مالی. در این زمینه صندوق با تأمین فضا و امکانات مناسب، امکان برگزاری نوآوردگاه و دیگر رویدادهای مرتبط با استارت‌آپ‌ها را از طریق شتاب‌دهنده‌ها فراهم کرده است.

از سوی دیگر، در کشور برای استارت‌آپ‌ها قانون حمایتی خاصی نداریم. برخی کشورها دارند. امتیازات خاصی برای آن‌ها مخصوصاً در سال‌های اول دارند. برای مثال، کمک بلاعوض به استارت‌آپ‌ها می‌دهند؛ البته به صورت حساب شده. در ایران نیز

صندوق که هیئت امنای مستقلی دارد؟ به نظر می‌رسد یک ناهماهنگی ساختاری در این زمینه داریم؟

عطف و معاونت علمی، لایه سیاست‌گذاری علم و فناوری کشور در نظام ملی نوآوری را تشکیل می‌دهد. یعنی باید اینگونه باشد، اما در حال حاضر مستقل از یکدیگر کار می‌کنند. در حال حاضر، عطف بدنه سیاست‌گذاری قوی‌ای دارد، اما قدرت اجرایی ندارد، معاونت علمی هم قدرت اجرایی قابل توجهی دارد و به فعالیت‌های اجرایی حوزه فناوری توجه می‌کند در حالی که راهبری سیاست‌های کشور در این حوزه را هم می‌تواند دنبال کند. پیشنهاد من این است که برای تکمیل نظام سیاست‌گذاری علم و فناوری، عطف و معاونت علمی با هم ادغام شوند. اما این ادغام بسیار ظریف است و باید به‌گونه‌ای اتفاق بیفتد که وزارت عطف و دانشگاه‌ها آن را از خود بدانند و گرنه موفق نخواهد بود.

■ صندوق و معاونت تکمیل‌کننده هم هستند. جایی به شرکت تأییدیه می‌دهند و صندوق هم حمایت مالی می‌کند.

آیا تداخل وظیفه هم به وجود می‌آید؟

یکی از مصوبه‌ها این بود که مسئولیت ارائه خدمات به شرکت‌های دانش‌بنیان با صندوق باشد و شرکت‌های غیر دانش‌بنیان و فناوری با معاونت علمی. قرار هم نبود معاونت علمی، غیر از تعیین مصادیق دانش‌بنیان، وارد کارهای اجرایی تأمین مالی در این زمینه بشود. معاونت علمی باید در لایه سیاست‌گذاری اجرایی فعالیت کند، اما وارد حوزه عملیاتی مالی شده است و تداخل هم پیش می‌آید. ده‌ها مسئله در حوزه سیاست‌گذاری اجرایی غیرمالی در کشور زمین مانده است.

■ به نظر می‌رسد نقش صندوق هم باید روشن‌تر شود؟

صندوق‌هایی مشابه ما در دنیا زیاد است و همه هم مستقل‌اند. مستقل به این معنا که وابسته به وزارتخانه خاصی نمی‌شوند که بخواهند کسری مالی آن وزارتخانه را پوشش دهند. البته این صندوق‌ها، در عین استقلال باید نیازها و سیاست‌های کشور را هم بدانند و نمی‌توانند مستقل از سیاست‌های کلان کشور عمل کنند. به همین دلیل، صندوق هیئت امنایی دارد که وزارتخانه‌های علوم، بهداشت، صنایع، ICT، رئیس بانک مرکزی، رئیس سازمان برنامه و بودجه و سه عضو حقیقی هم عضو آن هستند. صندوق هم طبق اساسنامه، از استقلال حقوقی، اداری و استخدامی برخوردار است و وظیفه آن ارائه خدمات مالی مستقیم و غیرمستقیم به شرکت‌های دانش‌بنیان است.

■ ارزیابی شما از نقش صندوق در توسعه اقتصاد دانش‌بنیان چیست؟

به نظر من صندوق بسیار موفق بوده. ما طی این مدت سازوکارهای لازم برای اعطای وام به شرکت‌های دانش‌بنیان را ایجاد کرده‌ایم.

با شروع موج شکل‌گیری استارت‌آپ‌ها، باید قوانین و زیرساخت حمایتی مناسب ایجاد شود. در صندوق خدمات بیشتری را برای این بخش طراحی کرده‌ایم، یک خدمت این است که در صورتی که مصوب بشود بتوانیم، در زمان‌های ویژه، پول بلاعوض هدفمند بیشتری به آن‌ها بدهیم. موضوع دیگر راه‌اندازی صندوق‌های پژوهش و فناوری ویژه سرمایه‌گذاری خطرپذیر (VC) است که با جدیت دنبال می‌کنیم و حدود نیمی از سرمایه آن‌ها را هم صندوق تأمین می‌کند، اما متقاضی کافی و مجرب در کشور نیست. این صندوق‌ها بهتر از صندوق نوآوری و شکوفایی می‌توانند در طرح‌های خطرپذیر وارد شوند. البته تا زمانی که آن‌ها به تعداد کافی شکل نگرفته‌اند، وظیفه خود می‌دانیم و ام‌دادن به شرکت‌های دانش‌بنیان نوپا را با تضامین ساده و همراه با توانمندسازی آن‌ها در مدیریت و کمک‌های دیگر در رشد آن‌ها ادامه دهیم و گرنه حدود ۱۷۰۰ شرکت دانش‌بنیان نوپا باید تعطیل شوند.

■ چطور؟

یکی از راه‌ها این است که صندوق دستش باز شود و اینقدر صندوق را به مقررات کشور نبندند. الآن یک سال و نیم است که سازمان بازرسی اینجاست. حدود ۷ ماه هم است دیوان محاسبات اینجا دفتر دارد. ما تا الآن شاید یک وانت سند دادیم. دست ما باید باز بشود تا زنجیره حمایت از شرکت‌های دانش‌بنیان را تکمیل کنیم. برای صادرات باید از آن‌ها حمایت کرد یا روی پرند شدن آن‌ها فعالیت کرد. کاری که هند کرده ما هم در صنایع دارویی می‌توانیم بکنیم. خیلی از این کارهایی که کشورها کردند ما باید بتوانیم انجام بدهیم. قانون تجارت قدیمی است و باید بازنگری شود. برای هلدینگ‌ها، برای ادغام شرکت‌ها، برای این نوع چیزها قانون نداریم و کار نکرده‌ایم. باید بتوانیم شرکت‌ها را ادغام کنیم. چند شرکت با هم منسجم شوند و مثلاً با صنعت نفت طرف قرارداد شوند. باید جملاً در قوانین بیاید که بتوانیم این موارد را پوشش دهیم و این کار را بکنیم.