

بررسی موانع و راهکارهای ایجاد و توسعه کسب‌وکارهای نوپا و شرکت‌های دانش‌بنیان در ایران

معاونت پژوهش‌های زیربنایی و امور تولیدی
دفتر مطالعات انرژی، صنعت و معدن

کد موضوعی: ۳۱۰
شماره مسلسل: ۱۶۷۴۹
آذرماه ۱۳۹۸

به نام خدا

فهرست مطالب

چکیده.....	۱
مقدمه.....	۲
۱. دامنه پژوهش و روش شناسی.....	۳
۲. موانع راه اندازی و رشد کسب و کارهای نوپا و شرکت های دانش بنیان در ایران.....	۶
۳. نگاهی به وظایف و عملکرد معاونت علمی و فناوری ریاست جمهوری.....	۱۸
جمع بندی و پیشنهادها.....	۱۹
منابع و مأخذ.....	۲۳



بررسی موانع و راهکارهای ایجاد و توسعه کسب و کارهای نوپا و شرکت‌های دانش‌بنیان در ایران

چکیده

براساس روندهای جهانی و تأکید سیاست‌های کلی نظام به دانش‌بنیان شدن اقتصاد کشور، موضوع حمایت از ایجاد و رشد کسب و کارهای نوپا و شرکت‌های دانش‌بنیان و رفع موانع و چالش‌های مربوطه اهمیت یافته است. این گزارش با هدف ارائه تصویر تا حد امکان جامعی از شبکه مسائل مربوط به ایجاد (راه‌اندازی) و رشد (توسعه) شرکت‌های نوپا و دانش‌بنیان در ایران تدوین شده است. بدین منظور پس از برگزاری جلسات مختلف با شرکت‌ها، اتحادیه‌ها، سندیکاها و صاحب‌نظران دانشگاهی و تحلیل اطلاعات و دسته‌بندی مسائل احصا شده، سلسله جلساتی با دستگاه‌های اجرایی و حاکمیتی مرتبط با این مسائل برگزار و راهکارهایی برای حل آنها ارائه شده است. همچنین مکاتبات جداگانه با دستگاه‌های اجرایی برای اخذ نظرات مکتوب و تکمیل یافته‌ها نیز صورت گرفت.

مسائل شناسایی شده در دو سطح مسائل کلان و مسائل در سطح زیست‌بوم استارت‌آپی دسته‌بندی شد. در سطح کلان و در بلندمدت، نبود راهبرد یا سیاست مشخص نسبت به توسعه کسب و کارهای نوپا و دانش‌بنیان، ضعف نظام آموزش در پرورش مهارت‌های کارآفرینی، چندرنخی بودن ارز، عدم انعطاف و عدم ثبات بخشنامه‌های بانک مرکزی در ارتباط با ارز و فقدان برنامه‌های بلندمدت برای صیانت از بازار داخل، به‌عنوان مسائل اصلی احصا شده است. در سطح زیست‌بوم استارت‌آپی، مسائل و راهکارها، ذیل ۶ گروه اصلی طبقه‌بندی می‌شود. در ارتباط با بیمه تأمین اجتماعی، عمده مسائل موجود به عدم اجرای قوانین و بخشنامه‌های سازمان تأمین اجتماعی در شعب این سازمان باز می‌گردد. در بخش مالیات و گمرک نیز اصلاح قانون مالیات‌های مستقیم و پیش‌بینی نرخ‌های متناسب معافیت‌های مالیاتی برای سال‌های اولیه فعالیت شرکت‌ها، اصلاح مقررات قانون مالیات بر ارزش افزوده و لغو استثنایها، تعریف اعتبار مالیاتی برای تشویق فعالیت‌های تحقیق و توسعه در شرکت‌های صنعتی و پیش‌بینی مشوق‌های مالیاتی مناسب برای سرمایه‌گذاری ریسک‌پذیر ضروری است. در ارتباط با نظام تأمین مالی دانش‌بنیان و مباحث بانکی و ارزی، تأمین بیشتر منابع مالی دولتی برای پاسخ به پتانسیل رو به افزایش شرکت‌های نوپا و دانش‌بنیان، پیگیری تصویب آیین‌نامه ارزشگذاری دارایی‌های نامشهود از وزارت امور اقتصادی و دارایی، تقویت قوانین مربوط به ادغام و اکتساب، تسهیل فرآیندهای انحلال و ورشکستگی با هدف رفع خلأهای قانونی برای توسعه سرمایه‌گذاری جسورانه شرکتی و تدوین و نظارت بر اجرای بخشنامه‌های مورد نیاز برای تسهیل و ترغیب

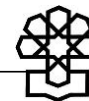
سرمایه‌گذاری بانک‌ها در شرکت‌ها (از جمله شرکت‌های دانش‌بنیان) و رفع ناکارآمدی صندوق‌های سرمایه‌گذاری جسورانه موجود باید انجام شود.

نظارت بانک مرکزی بر اجرای بخشنامه‌ها در بانک‌های عامل و تدوین و نظارت بر اجرای بخشنامه‌های مورد نیاز برای تسهیل و تسریع فرایندهای بانکی الزامی است. در بحث مجوزدهی، تعیین متولی اصلی فرادستگاهی و فراوزارتخانه‌ای برای صدور مجوزها و حذف مجوزهای غیرضروری لازم است و با توجه به جایگاه قانونی هیئت مقررات‌زدایی و تسهیل صدور مجوزها کسب‌وکار (وزارت امور اقتصادی و دارایی)، این هیئت باید برای حذف مجوزهای غیرضروری وارد عمل شود. در مورد نظارت بر شرکت‌های نوپا و دانش‌بنیان خصوصاً شرکت‌های فعال بر بستر فناوری اطلاعات و ارتباطات، اجرای دقیق قانون جرائم رایانه‌ای با تأکید بر استفاده کامل از ظرفیت دادسراهای جرائم رایانه‌ای ضروری است. ایجاد بازار و تقاضا برای محصولات و خدمات شرکت‌های نوپا و دانش‌بنیان نیز مستلزم اجرای دقیق «قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور و حمایت از کالای ایرانی» (۱۳۹۸) با هدف ممنوعیت واردات محصولات دارای تولید مشابه داخلی یا ممانعت از تعیین شروط سختگیرانه توسط دستگاه‌های دولتی در استفاده از تولیدات داخلی است. به علاوه، فعال‌تر شدن معاونت اقتصادی وزارت امور خارجه برای جستجوی بازارهای جدید در کشورهای دیگر نیز اهمیت زیادی دارد. ایجاد امکان تهاتر مطالبات شرکت‌های دانش‌بنیان از سازمان‌ها و دستگاه‌های دولتی با مالیات بر درآمد آنها و تسهیل شرایط شرکت در مناقصات جهت تأمین نیازهای دستگاه‌های دولتی نیز حیاتی است. در ارتباط با نظام مالکیت فکری، تسریع در تصویب لایحه مالکیت فکری و بازنگری و دائمی شدن (با توجه به مقولات جدید در حوزه اختراعات و جایگاه مرجع ثبت) با هدف تقویت حقوق مالکیت از اهمیت زیادی برخوردار است.

علاوه بر نکات ذکر شده، رصد مستمر موانع تشکیل و رشد شرکت‌های نوپا و دانش‌بنیان ضروری است و معاونت علمی و فناوری ریاست‌جمهوری نیز باید ضمن تسریع و تسهیل هرچه بیشتر فرایندهای ارزیابی و تأیید صلاحیت شرکت‌های دانش‌بنیان، پیگیری و تعامل با دستگاه‌های ذیربط برای رفع مسائل موجود و گزارش‌دهی منظم به مجلس را به صورت فعالانه در دستور کار قرار دهد.

مقدمه

با تکامل نظام علم، فناوری و نوآوری در سال‌های گذشته، کشور ایران امروز گام در مسیر تبدیل شدن به اقتصادی دانش‌بنیان و مبتنی بر نوآوری گذاشته است. نسل جدید سیاست‌های توسعه علم، فناوری و نوآوری کشور معطوف به توسعه تمامی ابعاد تأثیرگذار در توسعه اقتصاد دانش‌بنیان و مبتنی بر نوآوری است. سرمایه انسانی و دانشگاه‌ها، پژوهشگاه‌های دولتی، نهادهای تنظیم‌گر، نظام تأمین مالی نوآوری، کسب‌وکارهای خصوصی و ارتقای صادرات محصولات دانش‌بنیان مهم‌ترین این ابعاد به‌شمار می‌روند (گزارش چهل سال علم، فناوری و نوآوری، ۱۳۹۷). بدیهی است این راه تازه با موانع و چالش‌هایی همراه است که در این گزارش تلاش می‌شود



تصویر تا حد ممکن کاملی از آنها ارائه شود تا دستورکاری برای اقدامات دولت و مجلس جهت رفع مشکلات موجود و حرکت پرشتاب‌تر به سمت توسعه اقتصادی دانش‌بنیان باشد. بدین منظور نخست دامنه این مطالعه تشریح و پس از آن، متدولوژی شناسایی و دسته‌بندی مسائل و مشکلات تشکیل و توسعه کسب‌وکارهای نوپا و شرکت‌های دانش‌بنیان تبیین می‌شود. سپس راهکارها و دستگاه اجرایی مربوط به هر مسئله ارائه می‌شود. در پایان، جمع‌بندی و اهم نکاتی که قانونگذاران و مجریان باید برای رفع این مسائل مد نظر قرار دهند بیان می‌شود.

۱. دامنه پژوهش و روش‌شناسی

۱-۱. دامنه پژوهش

این مطالعه با هدف بررسی مسائل و مشکلات «استارت‌آپ‌ها» در ایران تعریف و آغاز شد. هدف از این بخش تبیین مناسب‌ترین تعریف از این واژه نیست، بلکه تعاریف موجود با این هدف مرور می‌شوند تا ذهنیت غالب بازیگران فضای اقتصادی کشور و تصمیم‌گیران در این حوزه شفاف شود و مشخص شود هرگاه این واژه مورد استفاده قرار می‌گیرد کدام‌یک از موجودیت‌های اقتصادی و ویژگی‌های کسب‌وکارهای نوپا مد نظر کارشناسان داخلی یا خارجی است.^۱ تاکنون تعاریف مختلفی در مورد استارت‌آپ‌ها ارائه شده است. هر یک از این تعاریف ممکن است مبتنی بر یک یا چند مفهوم کلیدی از قبیل «استفاده از فناوری‌های جدید به‌عنوان عامل اصلی»، «توانایی رشد در مقیاس‌های بسیار بزرگ‌تر»، «وجود ریسک برای رسیدن به موفقیت»، «تازه‌تأسیس بودن» و «نوآوری در محصول یا خدمات» باشند. به این ترتیب می‌توان گفت ارائه یک تعریف جامع و کامل برای استارت‌آپ‌ها مشکل است. جدول ۱ مهم‌ترین تعاریف کاربردی از استارت‌آپ‌ها را نشان می‌دهد.

جدول ۱. تعاریف کاربردی استارت‌آپ

منبع	تعریف
https://steveblank.com/2010/01/25/w-hats-a-startup-first-principles	سازمانی که در جستجوی یک مدل کسب‌وکار که قابل تکرار و مقیاس‌پذیر ^۲ باشد شکل گرفته است. مقیاس‌پذیری از ویژگی‌های یک سیستم است که قابلیت انجام فعالیت را در مقیاس‌های بزرگ‌تر هم به شکل پایدار فراهم می‌کند.
استارت‌آپ به کسب‌وکارهایی گفته می‌شود که حول محور فناوری شکل می‌گیرد و مرکز کسب‌وکارهای کوچک آمریکا (USSBA)	پتانسیل بالایی برای رشد در آینده دارند
ازیک ریس ^۳ نویسنده کتاب نوپای ناب ^۴	نهادی انسانی است که به‌منظور خلق محصول، خدمت یا ارزشی نو ایجاد شده است.

مأخذ: برگرفته از منابع تحقیق.

۱. کسب‌وکارهای نوپای دارای پتانسیل رشد بالا که حول محور فناوری شکل می‌گیرند در این گزارش معادل استارت‌آپ در نظر گرفته شده، هرچند در ادبیات موضوع تفاوت‌هایی بین استارت‌آپ و کسب‌وکار نوپا وجود دارد و هر استارت‌آپی لزوماً نوپا نیست.

2. Scalable

3. Eric Ries

4. The Lean Startup

در این گزارش، منظور از استارت‌آپ، کسب‌وکارهای نوپایی است که حول محور فناوری شکل گرفته و پتانسیل بالایی برای رشد در آینده دارند.

مهم‌ترین انواع استارت‌آپ‌ها را می‌توان به شرح زیر معرفی کرد:

– کسب‌وکارهای پلتفرمی

کسب‌وکارهای پلتفرمی یکی از مهم‌ترین و رایج‌ترین استارت‌آپ‌ها در سطح دنیا هستند. پلتفرم‌ها با تطبیق کارآمدتر عرضه و تقاضا با استفاده از فناوری، هزینه مبادله^۱ میان تأمین‌کنندگان و دریافت‌کنندگان کالاها و خدمات را کاهش می‌دهند. مهم‌ترین ویژگی پلتفرم‌ها این است که به‌جای تولید و عرضه محصول، فضا و زیرساختی برای رابطه میان تولیدکنندگان و مصرف‌کنندگان یک محصول (کالا یا خدمت) برقرار می‌سازد. هرچه یک پلتفرم بتواند عرضه‌کننده را بهتر به تقاضاکننده برساند و بالعکس برای هر تقاضایی عرضه‌کننده مناسب‌تری را بیابد، قدرت آن بیشتر خواهد بود. در مقابل کسب‌وکارهای پلتفرمی، کسب‌وکارهای سنتی یا به اصطلاح «پایپ لاین^۲» یا کسب‌وکار خطی قرار دارد. در کسب‌وکار خطی دقیقاً یک زنجیره ارزش مستقیم و شفاف در کسب‌وکار وجود دارد که در آن پس از تأمین مواد یا خدمات اولیه، محصول یا خدمت نهایی طراحی و تولید شده، به مشتریان بالقوه معرفی می‌شود و از طریق کانال‌های عرضه (دیجیتال یا فیزیکی) به دست آنان می‌رسد.

– بنگاه‌های با رشد بالا^۳

بنگاه، یک سازمان یا مجموعه از منابع است که در کنار یکدیگر، محصول (کالا یا خدمت) مشخصی را عرضه و ارائه می‌کنند و آن را با هدف کسب سود اقتصادی، می‌فروشند. بنگاه با هدف عمر طولانی و فعالیت مستمر کسب‌وکار تشکیل و تأسیس می‌شود.^۴ در این تعریف، منابع شامل منابع مالی، منابع انسانی، ابزارهای تولید، دانش فنی و هر چه در خدمت تولید کالا و خدمت قابل استفاده باشد می‌شود. همان‌طور که در تعریف مشخص شده، بنگاه باید با هدف کسب سود و فروش خدمات تأسیس شده باشد. بنابراین یک وزارتخانه یا یک سازمان مردم‌نهاد یا انجمن فرهنگی که محور اصلی آن کسب درآمد اقتصادی نیست، بنگاه محسوب نمی‌شوند.

سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه (OECD)، بنگاه‌های اقتصادی دارای رشد سریع را به این صورت تعریف می‌کند: «سازمان‌ها یا کسب‌وکارها یا بنگاه‌های اقتصادی دارای رشد سریع (یا رشد بالا) مجموعه‌هایی هستند که طی سه سال متوالی، متوسط رشد سالیانه آنها بیش از ۲۰ درصد باشد.»^۵ رشد سالیانه ۲۰ درصد تقریباً با رشد ۷۳ درصد طی سه سال برابر است و این رشد می‌تواند براساس تعداد کارکنان و یا گردش مالی سازمان سنجیده شود (OECD, 2010).

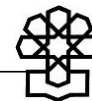
1. Transaction Cost

2. Pipeline

3. High Growth Firms (or High Growth Enterprises)

4. Edith Penrose, the Theory of the Growth of the Firm, ISBN: 978-1614275367, December 4, 2013.

5. OECD (2010), High-Growth Enterprises: What Governments Can Do to Make a Difference, OECD Studies on SMEs and Entrepreneurship, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264048782-en>.



– شرکت‌های دانش‌بنیان

بنا به تعریف آیین‌نامه (تشخیص شرکت‌ها و مؤسسات دانش‌بنیان) این نوع شرکت، مؤسسه خصوصی یا تعاونی است که به‌منظور افزایش علم و ثروت، توسعه اقتصادی بر پایه دانش و تحقق اهداف علمی و اقتصادی در یک راستا (گسترش اختراع و نوآوری) و در نهایت تجاری‌سازی نتایج تحقیق و توسعه (شامل طراحی و تولید کالا و خدمات) در حوزه فناوری‌های برتر و با ارزش‌افزوده فراوان (به‌ویژه در تولید نرم‌افزارهای مربوط) تشکیل می‌شود.

در این تحقیق دامنه بررسی مسائل و مشکلات شرکت‌ها صرفاً به شرکت‌های استارت‌آپ یا نوپا محدود نیست و در بسیاری از بخش‌ها، شامل شرکت‌های دانش‌بنیان نیز می‌شود. این امر به یک دلیل اصلی انجام شده است و آن نبود تعریف مورد توافق و روشن از مفهوم استارت‌آپ در کشور است. این نکته مهم از همان مراحل اولیه تحقیق بروز کرد و با توجه به روند پیشرفت تحقیق و جلسات متعددی که مبنای داده‌های تحقیق قرار گرفتند، امکان تفکیک روشن بین استارت‌آپ‌ها و شرکت‌های دانش‌بنیان میسر نشد. تعدادی از کسب‌وکارهای نوپا در ایران، تأییدیه دانش‌بنیان اخذ کرده یعنی در دامنه شمول قانون حمایت از شرکت‌ها و مؤسسات دانش‌بنیان و تجاری‌سازی نوآوری‌ها و اختراعات (۱۳۸۹) قرار دارند و از حمایت‌های این گروه برخوردار هستند یا مسائل مشابه با این شرکت‌ها را تجربه می‌کنند و به‌واسطه این مسائل با نهادها و دستگاه‌های اجرایی مشابهی سروکار دارند. از این‌رو همپوشانی استارت‌آپ‌ها و شرکت‌های دانش‌بنیان در ادامه این گزارش، اجتناب‌ناپذیر بوده است. اما باید متذکر شد که این امر خود می‌تواند به‌عنوان یک چالش مطرح شود که باید برای رفع آن تعریف روشن و مورد توافق ارائه کرد. بدیهی است چنانچه تعریف روشن و مورد توافقی از استارت‌آپ‌ها در بین سیاستگذاران و مجریان امر حاصل شود، تفکیک دقیق‌تر نتایج این تحقیق قابل انجام است.

۲-۱. روش‌شناسی

این پژوهش یک پژوهش توصیفی تحلیلی با هدف ارائه تصویر حتی‌الامکان جامعی از شبکه مسائل و مشکلات ایجاد (راه‌اندازی) و رشد (توسعه) شرکت‌های نوپا و دانش‌بنیان در ایران است. بدین منظور ۸ جلسه به‌شرح زیر برگزار و داده‌های مورد نیاز گردآوری شد:

۱. جلسه با معاونت علمی و فناوری ریاست جمهوری (در امور مرتبط با شرکت‌های دانش‌بنیان)

۲. جلسه با اتحادیه‌ها، سندیکاها و صاحب‌نظران دانشگاهی

۳. جلسه با حدود ۱۰۰ شرکت دانش‌بنیان از بخش‌ها و استان‌های مختلف کشور

۴. جلسه با معاونت سیاستگذاری معاونت علمی و فناوری ریاست جمهوری، سازمان فناوری اطلاعات،

اتحادیه کشوری کسب‌وکارهای مجازی، خبرگان و کارشناسان موضوع

۵. جلسه با شرکت‌های خصوصی، کسب‌وکارهای اینترنتی و استارت‌آپ‌های بزرگ و باسابقه پس از تحلیل محتوای اطلاعات جلسات فوق و دسته‌بندی مسائل و مشکلات احصا شده بر حسب دستگاه متولی، جلسات دیگری با دستگاه‌هایی که بیشترین مسائل و مشکلات به آنها مرتبط می‌شد به شرح زیر برگزار گردید:

۶. جلسه با سازمان امور مالیاتی و گمرک

۷. جلسه با سازمان تأمین اجتماعی

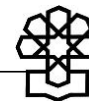
۸. جلسه با معاونت علمی و فناوری ریاست جمهوری، بانک مرکزی، صندوق نوآوری و شکوفایی، انجمن کارفرمایی صندوق‌های سرمایه‌گذاری جسورانه و اداره کل ثبت اختراعات سازمان ثبت اسناد و املاک کشور

همچنین مکاتبات جداگانه با دستگاه‌های اجرایی برای اخذ نظرات مکتوب و تکمیل یافته‌ها انجام و مسائل و مشکلات راه‌اندازی و فعالیت کسب‌وکارهای نوپا و شرکت‌های دانش‌بنیان در ایران (با تمرکز بر خلأ قوانین، نقص قوانین یا عدم اجرا) شناسایی و دسته‌بندی شده و دستگاه (دستگاه‌های) مسئول یا مرتبط با هر مسئله نیز مشخص گردید.

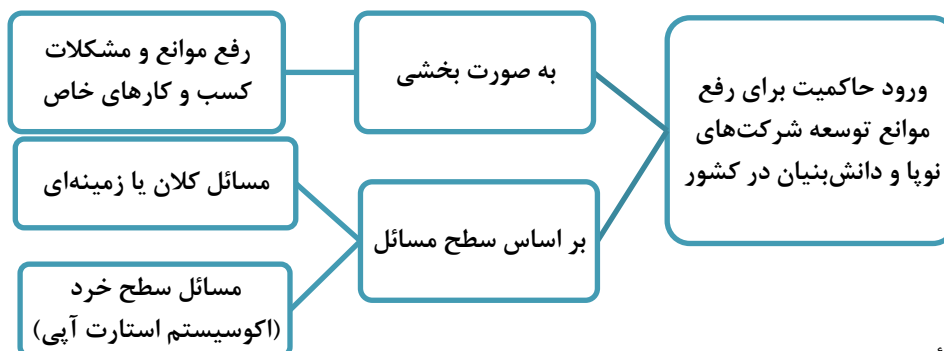
۲. موانع راه‌اندازی و رشد کسب‌وکارهای نوپا و شرکت‌های دانش‌بنیان در ایران

موانع و مشکلات راه‌اندازی و رشد کسب‌وکارهای نوپا و شرکت‌های دانش‌بنیان متعدد و متنوع است. ظهور فناوری‌های جدید و شکل‌گیری زمینه‌های نو برای تشکیل و فعالیت کسب‌وکارها، نیازهای حمایتی و تسهیلگری جدیدی را ایجاد می‌کند. به‌علاوه در هر یک از مراحل توسعه یک شرکت نیز مسائل و مشکلات خاص آن مرحله بروز می‌کند و باید این موضوع نیز در تحلیل مسائل و ارائه راهکار برای هر مسئله مد نظر قرار گیرد. ورود حاکمیت برای رفع موانع توسعه کسب‌وکارهای نوپا در کشور می‌تواند به دو صورت بخشی (رفع موانع و مشکلات کسب‌وکارهای نوپا خاص یک بخش) یا براساس سطح مسائل (مسائل ملی یا زمینه‌ای و مسائل سطح خردتر مرتبط با ابعاد زیست‌بوم استارت‌آپی^۱) صورت گیرد (شکل ۱).

۱. ارتقای کارآفرینی فناورانه در کشورها مستلزم شرایط و زمینه‌ای است که می‌تواند با رویکرد اکوسیستمی مورد مطالعه قرار گیرد. این رویکرد، سیستم تعاملی بین عوامل و شرایط اثرگذار در ایجاد و رشد کسب‌وکارها را مد نظر قرار داده و تصویری جامع از آنها را ارائه می‌نماید. این تصویر جامع می‌تواند برای ارزیابی اثربخشی سیاست‌گذاری، تعریف برنامه‌های توسعه‌ای، ارزیابی اقدامات نهادی مرتبط و البته تعیین وضعیت سلامت اکوسیستم کارآفرینی فناورانه استفاده شود. طبق تعریف؛ اکوسیستم یا زیست‌بوم، جامعه‌ای از ارگانیسم‌های زنده است که در تعامل سیستماتیک با اجزای محیطی قرار دارند. بر این اساس اکوسیستم کارآفرینی فناورانه مجموعه‌ای از اجزا و روابط بین آنهاست که برای ایجاد و رشد کسب‌وکارهای فناوری‌محور لازم بوده و به‌عنوان یک کل یکپارچه تعامل می‌نمایند (میثمی، ۱۳۹۶).



شکل ۱. رویکرد حاکمیت برای رفع موانع توسعه کسب و کارهای نوپا و شرکت‌های دانش‌بنیان



مأخذ: یافته‌های تحقیق.

اگرچه ورود حاکمیت برای رفع موانع توسعه کسب و کارهای نوپا و دانش‌بنیان با هر دو رویکرد فوق ضروری است، اما در این گزارش از رویکرد دوم استفاده شده و تلاش شده پیشنهادات سیاستی در سطح کلان و در سطح اصلاح قوانین در اکوسیستم استارت‌آپی کشور استخراج شود. در ادامه مسائل و مشکلات کسب و کارهای نوپا و شرکت‌های دانش‌بنیان بر اساس سطح مسائل بررسی و تحلیل شده است.

۱-۲. مسائل کلان یا زمینه‌ای

منظور از مسائل کلان یا زمینه‌ای مسائلی است که بر ساختار کلان اقتصادی، فرهنگی، اجتماعی و حتی سیاسی کشور مترتب است و به نحوی از انحا چارچوب کلی اقتصاد کشور و در نتیجه شکل‌گیری و توسعه کسب و کارهای نوپا و شرکت‌های دانش‌بنیان را تحت تأثیر قرار می‌دهد. از جمله این مسائل می‌توان به نبود نگاه استراتژیک، ضعف نظام آموزش و سرمایه انسانی، مسائل مرتبط با چندنرخ بودن ارز و ضعف فرهنگ صیانت از بازار داخل (حقوق مالکیت) اشاره کرد (جدول ۲).

جدول ۲. مسائل کلان یا زمینه‌ای مؤثر بر توسعه کسب و کارهای نوپا و شرکت‌های دانش‌بنیان

دسته	چالش / مصداق
فقدان نگاه استراتژیک	نبود راهبرد یا سیاست مشخص نسبت به توسعه کسب و کارهای نوپا و شرکت‌های دانش‌بنیان
نظام آموزش	عدم تناسب مهارت دانش‌آموختگان دانشگاهی و افراد آموزش‌دیده در بخش مهارتی با نیازهای بازار کار تمرکز معیارهای سنجش بر تولید علم و محفوظات و عدم سنجش خلاقیت، مهارت‌های کارآفرینی و روحیه کسب و کار در آزمون‌های ملی
ارز	جذابیت بالای بازار کار خارج از کشور و تقاضای جذب نیروی توانمند از سوی دیگر کشورها عدم تعطف و عدم ثبات بخشنامه‌های بانک مرکزی برای تبدیل بخشی از ارز حاصل از صادرات به مواد اولیه وارداتی مورد نیاز تخصیص ارز به واردات برخی تجهیزات (نظیر تجهیزات و ملزومات پزشکی) با وجودی که ساخت داخلی دارند و ضربه به رونق تولید داخلی به دلیل عدم امکان رقابت در قیمت تمام شده
صیانت از بازار داخل	عدم ممنوعیت واردات در بخش‌ها و حوزه‌های دارای تولید داخل عدم اعتماد مدیران دستگاه‌های اجرایی به کیفیت محصولات و خدمات تولید داخل برای رفع نیازها نبود برنامه‌های بلندمدت یا هدفگذاری‌های استراتژیک و وابستگی اقدامات و حمایت‌ها به مسئولان و افراد متولی امور در مقاطع زمانی مختلف

مأخذ: یافته‌های تحقیق.

۲-۲. مسائل سطح خرد (زیست‌بوم استارت‌آپی)

منظور از مسائل سطح خرد آن دسته از مسائل و مشکلاتی است که به‌طور خاص زیست‌بوم استارت‌آپی کشور را متأثر می‌کند. براساس دریافت حداکثری اطلاعات در زمان تدوین این گزارش، این مسائل به ۶ دسته اصلی تقسیم شده است که عبارتند از:

- بیمه،
- مالیات و گمرک،
- نظام تأمین مالی، مسائل بانکی و ارز،
- مجوزدهی و نظارت،
- ایجاد بازار و تقاضا،
- نظام مالکیت فکری.

۲-۲-۱. بیمه تأمین اجتماعی

بیمه یکی از مسائل مهم بنیانگذاران کسب‌وکارهای نوپا و شرکت‌های دانش‌بنیان است. در جدول ۳ اهم چالش‌ها در ارتباط با موضوع بیمه مشخص شده است. این چالش‌ها، رشد و تثبیت شرکت‌های نوپا و دانش‌بنیان را با مشکل مواجه می‌سازند. بسیاری از کسب‌وکارهای نوپا به‌دلیل فشار هزینه‌ای بیمه در بدو تأسیس، قادر به بیمه کردن کارمندان و پرداخت حق بیمه کارفرما نیستند و به‌دلیل احتمال بالای شکست کسب‌وکار به‌واسطه ریسک فناوری، تمایلی به ثبت رسمی شرکت و یا استخدام رسمی کارکنان خود ندارند. این ماهیت کسب‌وکارهای نوپای دانش‌بنیان است و باعث توسعه کسب‌وکار به شیوه آزادکاری، دورکاری یا فعالیت‌های پاره‌وقت شده است. حال آنکه این شیوه‌های کاری در نظام تأمین اجتماعی به رسمیت شناخته نمی‌شوند و در نتیجه سابقه بیمه برای این افراد در نظر گرفته نمی‌شود (مگر به‌صورت خویش‌فرما). در کنار این موارد، نحوه برخورد سازمان تأمین اجتماعی با برخی کسب‌وکارهای جدید نظیر کسب‌وکارهای پلتفرمی نیز شفاف نیست و مشخص نیست کسب‌وکار پلتفرمی مسئولیتی در قبال بیمه افراد حقیقی تأمین‌کننده کالا یا خدمات مورد مبادله در پلتفرم دارد یا خیر؟

برخی قوانین و احکام در خصوص تخفیف‌های بیمه‌ای کسب‌وکار نیز در کشور وجود دارد، اما به‌دلایل مختلف (نظیر تفسیر در اجرای قانون) به‌طور کامل در همه شعبات تأمین اجتماعی عملیاتی نمی‌شوند. از جمله این موارد می‌توان به ماده (۱۱) قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور و حمایت از کالای



ایرانی^۱ (۱۳۹۸) و ماده (۴۰) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور^۲ (۱۳۹۴)، بخشنامه‌های ۱۴/۸ و ۱۱/۳ سازمان تأمین اجتماعی در خصوص معافیت ضریب حق بیمه قراردادهای پژوهشی تک‌نفره و بخشودگی جرائم برخی از شرکت‌های دانش‌بنیان اشاره کرد. اگرچه بخشنامه ۱۴/۱۲ تأمین اجتماعی ضرایب تخفیف بیمه مختص شرکت‌های دانش‌بنیان را تدوین کرده است، اما بررسی‌ها حاکی از آن است که برخی از شعبات سازمان تأمین اجتماعی این بخشنامه را اجرا نمی‌کنند.

اطاله رسیدگی به اعتراضات بیمه‌ای شرکت‌ها در هیئت‌های بدوی و تجدیدنظر به دلایل مختلفی از جمله عدم رعایت مهلت یک ماه برای رسیدگی هیئت بدوی (موضوع ماده (۴۲) قانون تأمین اجتماعی) و سکوت قانون در تعیین مهلت پاسخ هیئت تجدیدنظر، از دیگر مشکلات حوزه تأمین اجتماعی است. مهم‌تر آنکه اغلب به دلیل توافقات وزارت کار و سازمان تأمین اجتماعی در انتخاب ترکیب اعضا، این ترکیب ممکن است از حالت بی‌طرف خارج شود. بنابراین لزوم بازنگری در ترکیب اعضای هیئت‌های بدوی و تجدیدنظر موضوع مواد (۴۳) و (۴۴) قانون تأمین اجتماعی نیز احساس می‌شود.

جدول ۳. مسائل و مشکلات شرکت‌های نوپا در زمینه بیمه تأمین اجتماعی

نهاد ذی‌ربط	راهکار	چالش / مصداق
سازمان تأمین اجتماعی	اجرای دقیق بخشنامه ۱۴/۸ و ۱۱/۳ سازمان تأمین اجتماعی در خصوص معافیت ضریب حق بیمه قراردادهای پژوهشی تک‌نفره	اعمال ضریب بر قراردادهای پژوهشی تک‌نفره
سازمان تأمین اجتماعی	تقویت زیرساخت قانونی و مقرراتی تأمین اجتماعی و تعریف سازوکار مناسب برای بیمه افراد پاره‌وقت	عدم امکان بیمه اشخاص حقیقی (توسط کارفرما) که به صورت پاره‌وقت با شرکت‌ها کار می‌کنند.
سازمان تأمین اجتماعی	اجرای مله (۱۱) قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور و حمایت از کالای ایرانی (۱۳۹۸) و مله (۴۰) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور (۱۳۹۴)	عدم اجرای تخفیف‌های بیمه‌ای عمومی پیش‌بینی شده در قوانین
سازمان تأمین اجتماعی	نظارت سازمان تأمین اجتماعی بر اجرای بخشنامه‌ها و پرهیز از اعمال سلیقه در شعب مختلف تأمین اجتماعی	عدم التزام برخی شعبات سازمان تأمین اجتماعی به بخشنامه ۱۴/۱۲ جهت ارائه معافیت‌های حق بیمه قراردادهای دانش‌بنیان

۱. ماده (۱۱)- سازمان تأمین اجتماعی موظف است حق بیمه قراردادهای و پیمان‌های غیرعمرانی (غیرتملک دارایی سرمایه‌ای) پیمانکاران و یا پیمانکاران طراحی و ساخت دارای کارگاه‌های صنعتی، خدماتی، تولیدی و یا فنی و مهندسی ثابت را که موضوع پیمان (یا مصالح یا بدون مصالح) در کارگاه‌های ثابت پیمانکار و توسط کارکنان شاغل در آن کارگاه‌ها انجام می‌شود را بر مبنای صورت‌مزد یا حقوق ماهیانه کارکنان یا بازرسی انجام‌شده محاسبه و وصول نموده و مفاصاحساب قرارداد یا پیمان را صادر کند. در مواردی که در این‌گونه قراردادها و پیمان‌ها عملیات اجرایی شامل ساخت توأم با یکپارچه‌سازی، سرهم‌بندی (مونتاژ)، نصب، نظارت، بازرسی، آزمون و راه‌اندازی، آموزش، نگهداری و تعمیر و خدمات پس از فروش توسط کارکنان شاغل همان کارگاه در کل طرح (پروژه) کارفرما انجام شود، به طریق فوق اقدام و مفاصاحساب قرارداد (پیمان) را صادر کند. محاسبه و مطالبه حق بیمه براساس روش «نسبت مزد به کل کار انجام‌یافته» در این قراردادها و پیمان‌ها ممنوع است.

تبصره- در صورتی که پیمانکاران و یا پیمانکاران طراحی و ساخت برای اجرای قراردادها و یا پیمان‌های صدر این ماده از کارگاه‌های غیرثابت استفاده کنند، منحصراً حق بیمه این بخش از پیمان و یا قرارداد مشمول روش مذکور (بر مبنای صورت‌مزد یا حقوق ماهیانه) عمل نشده و براساس روش‌های قانونی مربوطه محاسبه خواهد شد.

۲. ماده (۴۰)- یک تبصره به شرح زیر به ماده (۲۸) قانون تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۵۴/۴/۳ و اصلاحات بعدی آن الحاق می‌شود:
تبصره - مبنای مطالبه حق بیمه در مورد پیمان‌هایی که دارای کارگاه‌های صنعتی و خدمات تولیدی یا فنی مهندسی ثابت می‌باشند و موضوع اجرای پیمان توسط افراد شاغل در همان کارگاه انجام می‌شود، براساس فهرست ارسال و بازرسی کارگاه است و از اعمال ضریب حق بیمه جهت قرارداد پیمان معاف می‌باشند و سازمان تأمین اجتماعی باید مفاصاحساب این‌گونه قراردادهای پیمان را صادر کند.

چالش / مصداق	راهکار	نهاد ذی ربط
عدم رعایت مهلت یک‌ماهه در رسیدگی به اعتراضات شرکت‌ها و طولانی شدن رسیدگی به اعتراضات در هیئت‌های بدوی تشخیص مطالبات بیمه تأمین اجتماعی	اجرای ماده (۴۲) قانون تأمین اجتماعی ^۱	سازمان تأمین اجتماعی
واگذاری معرفی نمایندگان وزارت کار به سازمان تأمین اجتماعی طبق توافقات دو دستگاه و سوق یافتن ترکیب اعضای هیئت‌های بدوی به یک طرف و به نفع سازمان تأمین اجتماعی	اصلاح مواد (۴۳) و (۴۴) قانون تأمین اجتماعی ^۲ و عدم واگذاری معرفی نمایندگان وزارت کار به سازمان تأمین اجتماعی	مجلس با پیشنهاد سازمان تأمین اجتماعی
ابطال دفترچه بیمه درمانی کارگران در صورت واریز نشدن لیست ماهیانه بیمه توسط کارفرما	اجرای دقیق ماده (۳۶) قانون تأمین اجتماعی ^۳ (تأخیر کارفرما در پرداخت حق بیمه یا عدم پرداخت آن رافع مسئولیت و تعهدات سازمان در مقابل بیمه شده نخواهد بود)	سازمان تأمین اجتماعی
انحصار سازمان تأمین اجتماعی در پوشش بیمه کارکنان (بازنشستگی، درمان) و عدم امکان استفاده کارفرمایان از خدمات سایر شرکت‌ها یا صندوق‌های بیمه‌کننده در بخش درمان	اصلاح قانون تأمین اجتماعی و بخشنامه‌های مربوطه و اختیاری شدن نوع بیمه پایه درمان	مجلس با پیشنهاد سازمان تأمین اجتماعی

مأخذ: همان.

۲-۲-۲. مالیات و گمرک

یکی دیگر از چالش‌های اصلی در زیست‌بوم استارت‌آپی، امور مربوط به مالیات و گمرک است. مدل‌های محاسبه مالیات بر درآمد، حقوق و ارزش افزوده در کشور مبتنی بر کسب و کارها و شرکت‌های سنتی است

۱. ماده (۴۲)- در صورتی که کارفرما به میزان حق بیمه و خسارات تأخیر تعیین شده از طرف سازمان معترض باشد می‌تواند طرف سبی روز از تاریخ ابلاغ اعتراض خود را کتیباً به سازمان تسلیم نماید. سازمان مکلف است اعتراض کارفرما را حداکثر تا یک ماه پس از دریافت آن در هیئت بدوی تشخیص مطالبات مطرح نماید. در صورت عدم اعتراض کارفرما طرف مقرر تشخیص سازمان قطعی و میزان حق بیمه و خسارات تعیین شده طبق ماده (۵۰) این قانون وصول خواهد شد.
۲. ماده (۴۲) - هیئت‌های بدوی تشخیص مطالبات سازمان از افراد زیر تشکیل می‌گردند:
 ۱. نماینده وزارت رفاه اجتماعی که ریاست هیئت را به‌عهده خواهد داشت.
 ۲. یک نفر به‌عنوان نماینده کارفرما به انتخاب اتاق بازرگانی و صنایع و معادن ایران در مورد بازرگانان و صاحبان صنایع یا یک نفر نماینده صنف مربوط به معرفی اتاق اصناف در مورد افراد صنفی و صاحبان حرف و مشاغل آزاد.
 ۳. یک نفر به انتخاب شورای عالی تأمین اجتماعی.
 ۴. نماینده کارگران در مورد کارگران مشمول قانون تأمین اجتماعی به انتخاب وزیر رفاه اجتماعی.
 آرای هیئت‌های بدوی در صورتی که مبلغ مورد مطالبه سازمان اعم از اصل حق بیمه و خسارات دویست هزار ریال یا کمتر باشد و یا اینکه در موعد مقرر مورد اعتراض واقع نشود قطعی و لازم‌الاجرا خواهد بود. در صورتی که مبلغ مورد مطالبه بیش از دویست هزار ریال باشد کارفرما و سازمان طرف ۲۰ روز از تاریخ ابلاغ واقعی یا قانونی رأی هیئت بدوی حق تقاضای تجدیدنظر خواهند داشت.
- ماده (۴۴)- هیئت‌های تجدیدنظر تشخیص مطالبات در تهران با شرکت افراد زیر تشکیل می‌شود:
 ۱. نماینده وزارت رفاه اجتماعی که ریاست هیئت را به‌عهده خواهد داشت.
 ۲. یک نفر از قضات دادگستری به انتخاب وزارت دادگستری.
 ۳. یک نفر به انتخاب شورای عالی تأمین اجتماعی.
 ۴. نماینده سازمان به انتخاب رئیس هیئت مدیره و مدیر عامل سازمان.
 ۵. یک نفر ب‌عنوان نماینده کارفرما به انتخاب اتاق بازرگانی و صنایع و معادن ایران در مورد بازرگانان و صاحبان صنایع یا یک نفر نماینده اتاق اصناف در مورد افراد صنفی و صاحبان حرف و مشاغل آزاد. آرای هیئت تجدیدنظر قطعی و لازم‌الاجرا است.
 تبصره - هیئت‌های بدوی و تجدیدنظر تاریخ رسیدگی را به کارفرما ابلاغ خواهند کرد و حضور کارفرما برای ادای توضیحات بلامانع است.
۲. ماده (۳۶)- کارفرما مسئول پرداخت حق بیمه سهم خود و بیمه شده به سازمان می‌باشد و مکلف است در موقع پرداخت مزد یا حقوق و مزایا سهم بیمه شده را کسر نموده و سهم خود را بر آن افزوده به سازمان تأدیه نماید. در صورتی که کارفرما از کسر حق بیمه سهم بیمه شده خودداری کند شخصاً مسئول پرداخت آن خواهد بود تأخیر کارفرما در پرداخت حق بیمه یا عدم پرداخت آن رافع مسئولیت و تعهدات سازمان در مقابل بیمه شده نخواهد بود.



و این مدل در بیشتر موارد با نوع فعالیت و هزینه‌های شرکت‌ها برای توسعه کسب‌وکار همخوانی ندارد. با توجه به اینکه بسیاری از شرکت‌های نوپای کشور در حوزه کسب‌وکارهای پلتفرمی فعالیت دارند، مشکلاتی از قبیل عدم امکان صدور صورت‌حساب توسط تأمین‌کنندگان حقیقی، عدم کاربرد مدل‌های حق‌العمل‌کاری در خرید و فروش، نبود سازوکار برای صورت‌حساب‌های الکترونیکی و عدم اعتبار این نوع صورت‌حساب نزد سازمان امور مالیاتی، این شرکت‌ها را در پرداخت مالیات بر درآمد یا مالیات بر ارزش‌افزوده با چالش روبه‌رو کرده است. این امر به نوبه خود رشد و تثبیت شرکت از یک سو و فروش و بازار را از سوی دیگر تحت تأثیر منفی قرار خواهد داد.

دریافت کد کارگاهی و کد مؤدی از دیگر مسائل شرکت‌های مستقر در فضاهای کاری اشتراکی است. سازمان امور مالیاتی تنها مالک فضای کاری اشتراکی را به رسمیت می‌شناسد و به شرکت‌های ساکن در فضای کاری اشتراکی، مراکز رشد و شتاب‌دهنده‌ها، کدهای مربوط را اختصاص نمی‌دهند. هرچند براساس ماده (۱۰) آیین‌نامه «حمایت از شرکت‌های نوپا» مصوب ۱۳۹۸ هیئت وزیران، سازمان امور مالیاتی و تأمین اجتماعی مکلف به تخصیص کد به این نوع شرکت‌ها شده‌اند، اما هنوز هم در عمل کسب‌وکارهای نوپا در این خصوص دچار چالش هستند و آیین‌نامه فوق به‌طور کامل اجرا نمی‌شود.

مستثنا شدن برخی مصرف‌کنندگان نهایی در زنجیره مالیات بر ارزش‌افزوده و تحمیل هزینه به شرکت‌ها، نبود مشوق مالیاتی برای سرمایه‌گذاری ریسک‌پذیر در شرکت‌های فناوری‌محور و اعمال مالیات بر ارزش‌افزوده بر صندوق‌های پژوهش و فناوری غیردولتی و نبود اعتبار مالیاتی برای تشویق تحقیق و توسعه در شرکت‌های دانش‌بنیان از دیگر مسائل مرتبط با حوزه مالیات محسوب می‌شوند.

در ارتباط با گمرک نیز مهم‌ترین چالش کسب‌وکارهای نوپا، این است که گمرکات ضمانت‌نامه‌های صندوق‌های پژوهش و فناوری غیردولتی موضوع ماده (۴۴) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور (۱۳۹۴) را نمی‌پذیرند. در جدول ۴، مسائل و مشکلات شرکت‌های نوپا در زمینه مالیات و گمرک ارائه شده است.

جدول ۴. مسائل و مشکلات شرکت‌های نوپا در زمینه مالیات و گمرک

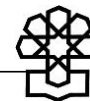
دستگاه مربوطه	راهکار	چالش / مصداق
مجلس با پیشنهاد سازمان امور مالیاتی	اصلاح قانون مالیات‌های مستقیم و پیش‌بینی نرخ‌های متناسب معافیت‌های مالیاتی برای سال‌های اولیه فعالیت	یکسان بودن نرخ مالیات کسب‌وکارهای نوپا و کسب‌وکارهای بالغ و سنتی
سازمان امور مالیاتی	تدوین و نظارت بر اجرای بخشنامه‌های مورد نیاز	عدم امکان صدور صورت‌حساب توسط تأمین‌کنندگان حقیقی (عدم کاربرد رسمی روش صورت‌حساب نیابتی) برای محاسبه مالیات بر درآمد و مالیات بر ارزش‌افزوده (خصوصاً در مورد شرکت‌های پلتفرمی)
سازمان امور مالیاتی	تدوین و نظارت بر اجرای بخشنامه‌های مورد نیاز	عدم تطبیق جدول «ضرایب تشخیص درآمد مشمول مالیاتی عملکرد» سازمان امور مالیاتی با شرایط کسب سود در کسب‌وکارهای پلتفرمی (دارای فرایند حق‌العمل‌کاری)
سازمان امور مالیاتی	تدوین و نظارت بر اجرای بخشنامه‌های مورد نیاز	عدم ساز و کار مشخص برای صدور صورت‌حساب الکترونیکی و عدم اعتبار این نوع صورت‌حساب نزد سازمان امور مالیاتی

چالش / مصداق	راهکار	دستگاه مربوطه
مشکل صدور کدهای مؤدی و کارگاهی برای شرکت‌های مستقر در فضاهاى کارى مشترك، مراكز رشد و شتاب‌دهنده‌ها	نظارت بر اجراء ماده (۱۰) آيين‌نامه حمايت از كسب‌وکارهاى نوپا (مصوب ۱۳۹۸ هيئت وزيران) و ارائه گزارش به مجلس	سازمان امور مالياتى
عدم تأييد هزينه‌هاى خاص كسب‌وکارهاى نوپا و دانش‌بنیان به‌عنوان هزينه‌هاى قابل قبول در اداره ماليات برای محاسبه ماليات بر درآمد	تدوين و نظارت بر اجراء بخشنامه‌هاى مورد نیاز	سازمان امور مالياتى
فرایندهاى زمانبر و مجزا برای تشكيل پرونده مالياتى و ثبت نام ارزش‌افزوده	تدوين و نظارت بر اجراء بخشنامه‌هاى مورد نیاز برای ادغام و انجام همزمان دو فرایند	سازمان امور مالياتى
مستثيا شدن برخى مصرف‌کنندگان نهایی در زنجيره ماليات بر ارزش‌افزوده و تحميل هزينه به كسب‌وکارهاى نوپا	اصلاح مقررات قانون ارزش‌افزوده و لغو استثناها	مجلس با پیشنهاد سازمان امور مالياتى
نبود مشوق مالياتى برای سرمايه‌گذارى ريسک‌پذير در شرکت‌هاى فناورى محور	پيش‌بینى مشوق‌هاى مالياتى مناسب برای سرمايه‌گذارى ريسک‌پذير	مجلس شورای اسلامى
عدم وجود اعتبار مالياتى برای تشويق فعاليت‌هاى تحقيق و توسعه در شرکت‌هاى صنعتى	تعريف اعتبار مالياتى برای تشويق فعاليت‌هاى تحقيق و توسعه در شرکت‌هاى صنعتى	مجلس شورای اسلامى
تحميل هزينه ماليات بر ارزش‌افزوده به خدمات صندوق‌هاى پژوهش و فناورى غيردولتى	اصلاح بند «۱» ماده (۱۲) قانون ماليات بر ارزش‌افزوده در خصوص معافيت ارزش‌افزوده خدمت بانكى و اعتبارى بانك‌ها و مؤسسات و تعاونى‌هاى اعتبارى و صندوق‌هاى قرض‌الحسنه مجاز و شمول آن به خدمات صندوق‌هاى پژوهش و فناورى غيردولتى	مجلس شورای اسلامى
اخذ ماليات از كمك‌هاى قانونى بلاعوض دستگاه‌هاى دولتى به شرکت‌هاى دانش‌بنیان و فناور به دليل تلقى شدن اين كمك به‌عنوان درآمد اتفاقى ازسوى سازمان امور مالياتى	اصلاح قانون و استفاده از ظرفيت‌هاى ماده (۱۲۷) قانون ماليات‌هاى مستقيم در خصوص مصاديقى كه مشمول درآمدهاى اتفاقى نمى‌شوند	مجلس شورای اسلامى
عدم پذيرش ضمانتنامه‌هاى صندوق‌هاى پژوهش و فناورى غيردولتى موضوع ماده (۴۴) قانون رفع موانع توليد رقابت‌پذير و ارتقاى نظام مالى کشور (۱۳۹۴) در گمرکات اجرائى	اجراء بخشنامه شماره ۹۸/۱۳۸۰۰۵ مورخ ۱۳۹۸/۴/۱۶ بانك مركزى	گمرک - بانك مركزى - بانك‌هاى عامل

مأخذ: همان.

على‌رغم مسائل و راهکارهاى برشمرده در جدول ۴، بايد توجه داشت اگرچه مطابق تجربيات جهانى، مشوق‌هاى مالياتى يکى از ابزارهاى سياستى پرکاربرد و مؤثر بر تسهيل شکل‌گيرى و رشد شرکت‌هاى نوپا و فناورى‌محور است، اما به تنهائى نمى‌تواند برای هدف مزبور كافي باشد. به‌عبارت ديگر، شرکت‌ها وجود محيط مناسب كسب‌وکار، دسترسى به زيرساخت‌هاى پژوهشى مطلوب، قرار گرفتن در يک محيط اقتصادى پويا در کنار شرکت‌هاى موفق و پيشرو را مؤثرتر از مشوق‌هاى مالياتى موقتى و محدود مى‌دانند.^۱

۱. عده‌اى از اقتصاددانان معتقدند كه مشوق‌هاى مالياتى و کاهش مقررات دست‌وپاگير به تنهائى باعث ايجاد انگيزه در راه‌اندازى بسيارى از كسب‌وکارها مخصوصاً شرکت‌هاى دانش‌بنیان نمى‌شود: « تنها ضعيف‌ترين دولت‌ها مي‌انگارند كه آنچه لازم است انواع مختلف تخفيف مالياتى و حذف كاغذبازي‌هاى ادارى است. يك دولت مطمئن به اين نكته واقف است كه بخش خصوصى احتمالاً در مورد ماليات‌ها بحث مي‌كند، ولي به سمتى مي‌رود كه فناورى‌هاى نوين و فرصت‌هاى بازار وجود دارند. اين قوياً با حوزه‌هاى كه سرمايه‌گذارى‌هاى عمده دولتى در آن رخ مي‌دهد، همبسته است. آيا شرکت فايزر به‌علت مقررات‌گذاري و نرخ ماليات كمتر اخيراً شهر كنت بریتانيا را ترك كرد و به بوستون در ايالات‌متحده رفت؟ يا ناشى از اين واقعيت بود كه مؤسسه ملي سلامت آمريكا (NIH) ساليانه ۳۱ ميليارد دلار در بستر توليد دانش و پژوهشى كه شرکت‌هاى داروسازى خصوصى در آن رشد و نمو مي‌كنند، صرف مي‌كرد؟» (مازوكاتو، ۲۰۱۵).



۲-۲-۲. نظام تأمین مالی، مسائل بانکی و ارز

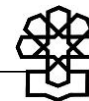
یکی از مهم‌ترین مشکلات در نظام تأمین مالی کسب‌وکارهای نوپا و دانش‌بنیان، مشکل جذب سرمایه و فقدان مدل‌های تأمین مالی مناسب و خلأهای قانونی در این ارتباط است. بسیاری از کسب‌وکارهای نوپا، امکان تأمین مالی از طریق وام‌های معمول بانکی به دلیل درخواست وثیقه‌های سنگین و نامتناسب با اندازه کسب‌وکار خود را ندارند. در حوزه دانش‌بنیان نیز صندوق نوآوری و شکوفایی یکی از بازیگران اصلی تأمین مالی است، اما سرمایه آن با توجه به حجم منابع مالی مورد انتظار برای توسعه این حوزه بسیار محدود است. در این میان، روش‌های دیگر از قبیل سرمایه‌گذاری‌های جسورانه، تقویت نقش شتاب‌دهنده‌های تخصصی و مکانیسم‌های تسهیل‌کننده جذب سرمایه همچون ضمانتنامه‌های اعتباری پرداخت نیز به دلایل مختلفی از جمله خلأهای قانونی یا عدم همکاری مؤثر دستگاه‌های ذی‌ربط هنوز جایگاه مناسبی در نظام تأمین مالی دانش‌بنیان پیدا نکرده‌اند. برخی راه‌های رایج جذب سرمایه از قبیل جذب منابع مالی بانک‌ها برای فعالیت‌های دانش‌بنیان نیز مورد استقبال بانک‌ها قرار نگرفته و مشکلات تأمین مالی را افزایش داده است. با توجه به اینکه مکانیسم تأمین مالی برای توسعه فناوری در بیشتر دنیا مبتنی بر سرمایه‌گذاری جسورانه، بازار سرمایه و حتی سرمایه‌گذاران فردی است (نه سیستم تأمین مالی بانکی) به نظر می‌رسد تقویت نظام تأمین مالی غیربانکی موضوع بسیار مهمی است که باید مورد توجه قرار گیرد و راهکارهایی برای این منظور اندیشیده شود.

مسائل بانکی و ارزی که کسب‌وکارهای نوپا و شرکت‌های دانش‌بنیان حین واردات کالاهای مورد نیاز خود با آن مواجه هستند نیز دسته دیگری از مسائل و مشکلات مهم کسب‌وکارهای نوپا و دانش‌بنیان است. از مهم‌ترین این مسائل، چابک نبودن بانک‌های عامل در فرایندهایی از قبیل ظهنویسی، معامله و تحویل بموقع اسناد حمل محموله‌ای وارداتی است. زمان رفع تعهدات ارزی ناشی از واردات کالا با توجه به شرایط دشوار اقتصادی کنونی نیز برای شرکت‌های نوپا و دانش‌بنیان کافی نیست و شرایط ویژه‌ای برای این نوع شرکت‌ها در نظر گرفته نشده است. نحوه فعالیت شرکت‌های فعال در حوزه استخراج رمز ارزها نیز علی‌رغم اهمیت این موضوع و علی‌رغم وجود بخشنامه‌های مختلف هنوز دارای ابهام است (جدول ۵).

جدول ۵. مسائل و مشکلات شرکت‌های نوپا در زمینه نظام تأمین مالی، نظام بانکی و ارز

دستگاه مربوطه	راهکار	چالش / مصداق
سازمان برنامه و بودجه	اجرای ماده (۵) قانون حمایت از شرکت‌های و مؤسسات دانش‌بنیان و تجاری‌سازی نوآوری‌ها و اختراعات (۱۳۸۹) و تخصیص سهم سالیانه نیم درصد (۰/۵٪) از منابع بودجه عمومی به صندوق نوآوری و شکوفایی	محدودیت حجم منابع مالی دولتی (عمدتاً صندوق نوآوری و شکوفایی) در مقایسه با پتانسیل مورد انتظار
سازمان بورس و اوراق بهادار	تقویت صندوق‌های سرمایه‌گذاری جسورانه و استفاده از ظرفیت بازار سرمایه	عدم امکان وثیقه‌گذاری دارایی‌های نامشهود
وزارت اقتصاد	پیگیری تصویب آیین‌نامه ارزشگذاری دارایی‌های نامشهود از فرابورس	عدم امکان تأمین مالی از طریق وام‌های معمول بانکی به دلیل درخواست وثیقه‌های سنگین و نامتناسب با اندازه کسب‌وکارهای نوپا
مجلس شورای اسلامی با پیشنهاد معاونت علمی و فناوری رئیس‌جمهور - وزارت اقتصاد	تدوین قوانین مربوط به ادغام و اکتساب - انحلال و ورشکستگی	خلأ قانونی برای توسعه سرمایه‌گذاری جسورانه شرکتی (CVCها)
وزارت اقتصاد - بانک مرکزی	تدوین و نظارت بر اجرای بخشنامه‌های مورد نیاز	عدم عمق کافی سرمایه‌گذاری جسورانه در نظام تأمین مالی فعلی
معاونت علمی و فناوری رئیس‌جمهور - وزارت اقتصاد (سازمان بورس) - سایر وزارتخانه‌های تخصصی مرتبط	تدوین و نظارت بر اجرای بخشنامه‌های مورد نیاز	عدم دسترسی کامل و بهنگام صندوق‌های پژوهش و فناوری غیردولتی و صندوق نوآوری و شکوفایی به سامانه متمرکز اطلاعات تسهیلات و تعهدات (سمات) بانک مرکزی جهت اعتبارسنجی و ارزیابی مالی شرکت‌ها
بانک مرکزی	تدوین بخشنامه‌های مورد نیاز جهت ايجاد دسترسی صندوق‌های پژوهش و فناوری غیردولتی و صندوق نوآوری و شکوفایی به سامانه سمات و نظارت بر اجرا و عملکرد	عدم ظهرونیسی، معامله و تحویل بموقع اسناد حمل محموله‌ای وارداتی توسط بانک‌های عامل
بانک مرکزی - بانک‌های عامل	تدوین و نظارت بر اجرای بخشنامه‌های مورد نیاز جهت تسریع فرایند	عدم رفع تعهد ارزی به دلیل اختلاف وزنی محموله‌های وارداتی با پروانه سبز گمرکی
گمرک	تدوین و نظارت بر اجرای بخشنامه‌های مورد نیاز	ناکافی بودن زمان رفع تعهدات ارزی ناشی از واردات کالا با توجه به شرایط دشوار اقتصادی کنونی
بانک مرکزی	اجرای بخشنامه ۹۷/۳۷۶۰۴۹ با موضوع دستورالعمل نحوه جبران آثار ناشی از افزایش قیمت ارز در پیمان‌های ریالی فاقد تعدیل؛ بخشنامه ۹۷-۳۷۶۰۵۲ با موضوع تمدید بخشنامه سال ۱۳۹۵ دستورالعمل نحوه جبران آثار ناشی از افزایش قیمت ارز در پیمان‌های ریالی فاقد تعدیل	عدم اجرای بخشنامه‌های مربوط به تعدیل قراردادهای متأثر از افزایش قیمت ارز از سوی کارفرمایان شرکت‌ها
بانک مرکزی - وزارت نیرو و سایر دستگاه‌های نظارتی	اجرای مصوبه شماره ۵۸۱۴۴/ت هیئت وزیران مورخ ۱۳۹۸/۵/۱۳ مبنی بر به رسمیت شناختن فعالیت رمزارزها و مصوبه ۱۳۹۸/۳/۳۱ کمیته اقتصاد نوین شورای عالی امنیت ملی مبنی بر مهلت ۶ ماهه جهت اخذ مجوزها	بلاتکلیفی شرکت‌های فعال در حوزه استخراج رمزارزها
	تدوین و نظارت بر اجرای سایر بخشنامه‌های مورد نیاز برای فعالیت قانونی در حوزه رمزارز	

مأخذ: همان.



۴-۲-۲. ثبت و صدور مجوز و نظارت بر فعالیت کسب و کار

تعدد نهادهای مسئول مجوزدهی و نظارت بر فعالیت کسب و کارها از دیگر چالش‌های مهم زیست‌بوم استارت‌آپی است. برای مثال، برخی از مهم‌ترین نهادهای صدور مجوز به‌خصوص در مورد شرکت‌های حوزه فناوری اطلاعات و ارتباطات عبارتند از:

- وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات (مرکز ماهر و صدور مجوزهای افتا)
 - وزارت صمت (مرکز توسعه تجارت الکترونیکی و اعطای نماد (e) برای اخذ درگاه بانکی)
 - معاونت علمی و فناوری ریاست جمهوری (تأیید صلاحیت شرکت‌های دانش‌بنیان و شرکت‌های خلاق)
 - وزارت علوم، تحقیقات و فناوری (مراکز رشد و پارک‌های علم و فناوری محل استقرار شرکت‌ها)
 - وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی (مرکز فناوری اطلاعات و رسانه‌های دیجیتال - معاونت امور هنری و سینمایی - بنیاد ملی بازی‌های رایانه‌ای) مجوز ساماندهی محتوای فضای مجازی
 - سایر نهادها بسته به زمینه فعالیت شرکت (نظیر چالش صدا و سیما با پلتفرم‌های تولیدکننده محتوا و تبلیغات، چالش تاکسیرانی با شرکت‌های حمل‌ونقل اینترنتی، چالش سازمان هواپیمایی و سازمان گردشگری با شرکت‌های ارائه خدمات رزرو و خرید بلیت، ...).
- همچنین نهادهای مختلف، به استناد قانون یا مقرراتی که اختیار صدور مجوز را برای آنها پیش‌بینی کرده است، می‌توانند اقدام به نظارت، جریمه یا تعطیلی کسب و کار نیز بنمایند (واجب، سازمان اطلاعات سپاه، پلیس فتا، اداره نظارت بر اماکن (نیروی انتظامی)، پلیس آگاهی، ستاد مبارزه با قاچاق کالا و ارز، معاونت‌های امنیتی نهادها و سازمان‌های مختلف).
- علاوه بر این، فرایندهای قضایی که کسب و کارهای نوپا با آن درگیر هستند نیز با مشکلاتی همچون عدم آشنایی بدنه قضایی حاکمیت با مختصات این کسب و کارها، عدم استفاده کامل از ظرفیت دادرسی‌های جرائم رایانه‌ای و عدم شفافیت فرایندهای قضایی به‌دلیل برخی مداخلات نهادهای غیرقضایی در امور قضایی همراه است. این امر و احضارهای مکرر مدیران کسب و کارها به دادرسی‌ها و دادگاه‌ها، فشارهای زیادی را به متولیان این نوع کسب و کار وارد کرده است به نحوی که به جای تمرکز بر توسعه کسب و کار باید برای پاسخ‌دهی به کلیه مسائل حتی جرائمی که اشخاص دیگر بر بستر یک پلتفرم مرتکب می‌شوند، در دادگاه حضور یابند و به رفع مشکلات قضایی از قبیل مسدودی حساب‌های مالی شرکت و فیلتر شدن سایت‌های اینترنتی مرتبط با کسب و کار خود بپردازند.

جدول ۶. مسائل و مشکلات شرکت‌های نوپا در زمینه ثبت و صدور مجوز و نظارت

متولی	راهکار	چالش / مصداق
مجلس شورای اسلامی و هیئت مقررات‌زدایی و تسهیل صدور مجوزها کسب‌وکار وزارت امور اقتصادی و دارایی	تعیین قانونی متولی اصلی فرادستگاهی و فراوزار تخانه‌ای برای صدور مجوز و نظارت	تعدد مراکز صدور مجوز و نظارت (اعم از مراجع دولتی و مراجع صنفی)
قوه قضائیه - وزارت اطلاعات و سایر نهادهای امنیتی	اجرای دقیق قانون جرائم رایانه‌ای (۱۳۸۹)	عدم شفافیت فرایندهای قضایی و صدور دستورات محدودکننده حقوق اشخاص حقیقی و حقوقی توسط مراجع غیر قضایی و بدون رعایت مقررات و تشریفات قانونی
قوه قضائیه	استفاده از ظرفیت مواد (۱۰۸) و (۲۱۴) قانون آیین دادرسی کیفری و آیین‌نامه اجرایی آن	خلاً قانونی در خصوص حدود مسئولیت حقوقی پلنفرم‌ها در قبال جرائم احتمالی رخ داده و احضار متعدد مدیر عامل کسب‌وکار به‌عنوان مطلع؛ منقضی کردن این‌ماد و مسدودی کل حساب شرکت و بعضاً حساب مدیران شرکت برای مبالغ ناچیز تخلف
قوه قضائیه	استفاده کامل از ظرفیت دادرسی جرائم رایانه‌ای	آموزش‌دیده نبودن قضات، مراجعه نهادهای ناظر به دادرسی‌های غیر تخصصی با هدف اخذ دستورات غیرقانونی و غیر عملیاتی (نظیر تحویل کل اطلاعات که نیازمند انتقال کل سرور است یا مشاهده نحوه هک شدن یک سایت که در سال‌های قبل رخ داده است)

مأخذ: همان.

۵-۲-۲. اهمیت بازار برای شرکت‌های نوپا و دانش‌بنیان

وجود تقاضا و بازار برای محصولات و خدمات شرکت‌های نوپا و دانش‌بنیان امری حیاتی است به نحوی که حتی در بسیاری از بررسی‌ها و پیمایش‌های انجام شده، این شرکت‌ها اهمیت وجود بازار و تقاضا برای تولیدات خود را بسیار بیشتر از حمایت‌های تحریک طرف عرضه و حتی کمک‌های بلاعوض عنوان کرده‌اند. سیاست‌های تحریک طرف تقاضا در کشور ما هر چند متنوع نیستند، اما سابقه اجرای نسبتاً طولانی دارند. «قانون حداکثر استفاده از توان فنی و مهندسی تولیدی و صنعتی و اجرایی کشور در اجرای پروژه‌ها و ایجاد تسهیلات به‌منظور صدور خدمات» مصوب ۱۳۷۵، که در سال ۱۳۹۱ تحت عنوان قانون «حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی در تأمین نیازهای کشور و تقویت آنها در امر صادرات و اصلاح ماده (۱۰۴) قانون مالیات‌های مستقیم» یک بار اصلاح شد و اخیراً در سال ۱۳۹۸ با عنوان «قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور و حمایت از کالای ایرانی» مجدداً بازنگری و اصلاح شد، مهم‌ترین قانون مصوب برای تحریک طرف تقاضای دولتی برای محصولات و خدمات ساخت داخل با رویکرد پروژه‌ای است. هرچند بررسی عملکرد قانون و پیمایش‌های انجام شده نشان می‌دهند که اجرای قانون قبلی حداکثر در مورد شرکت‌های دانش‌بنیان و نوپا، مطلوب نبوده است. به‌طوری که بسیاری از فعالان توسعه کسب‌وکارهای نوپا و دانش‌بنیان، مشکلاتی از قبیل تعیین شروط سختگیرانه برای تولید داخل توسط دستگاه‌های دولتی، فقدان مشوق یا شرایط سهل برای شرکت‌های نوپا در مناقصات و عدم حضور مؤثر شرکت‌های دانش‌بنیان در مناقصات جهت تأمین نیازهای دستگاه‌های دولتی به‌دلیل رقابت نابرابر شرکت‌های دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی با شرکت‌های دانش‌بنیان (از نظر امکانات مالی،



قدرت و نفوذ) را در این رابطه ذکر کرده‌اند. وجود رویه‌های ضد رقابتی و ورود دستگاه‌های دولتی یا حاکمیتی صادرکننده مجوز و نهادهای نظارتی به فعالیت‌های اقتصادی و تأسیس کسب و کارهای مشابه کسب و کارهای خصوصی نیز بر محدودیت بازار شرکت‌ها افزوده است. جدول ۷ مسائل و مشکلات شرکت‌های نوپا در زمینه بازار و تقاضا را به تفصیل شرح می‌دهد.

جدول ۷. مسائل و مشکلات شرکت‌های نوپا در زمینه وجود بازار و ایجاد تقاضای محصولات و خدمات

دستگاه متولی	راهکار	چالش / مصداق
وزارت امور خارجه	فعال تر شدن معاونت اقتصادی وزارت امور خارجه و ارائه گزارش به مجلس	ضعف دیپلماسی اقتصادی و جستجوی بازارهای جدید در کشورهای دیگر
هیئت وزیران	تصویب آیین‌نامه مورد نیاز توسط هیئت وزیران	عدم امکان تهاتر مطالبات شرکت‌های دانش‌بنیان از سازمان‌ها و دستگاه‌های دولتی با مالیات بر درآمد شرکت‌ها
وزارت صنعت، معدن و تجارت	اجرای دقیق ماده (۱۶) «قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور و حمایت از کالای ایرانی» (۱۳۹۸)	واردات محصولات با مشابه داخلی یا تعیین شروط سختگیرانه توسط دستگاه‌های دولتی برای تولیدات داخلی
معاونت علمی و فناوری رئیس‌جمهور و وزارتخانه‌های مرتبط	تدوین و نظارت بر اجرای بخشنامه‌های مورد نیاز	فقدان مشوق یا شرایط سهل برای شرکت‌های نوپا در مناقصات و عدم امکان حضور مؤثر شرکت‌های دانش‌بنیان در مناقصات جهت تأمین نیازهای دستگاه‌های دولتی

مأخذ: همان.

۲-۲-۶. نظام مالکیت فکری (حقوق مالکیت)

از آنجایی که شرکت‌های نوپا و دانش‌بنیان به شدت بر منابع فکری و ایده‌های نوآورانه خود متکی هستند، حفاظت از حقوق مالکیت فکری از یکی از سیاست‌های حمایتی زیربنایی و کلیدی در زیست‌بوم کارآفرینی و نوآوری کشور محسوب می‌شود. عدم رعایت حقوق مالکیت فکری عاملی برای سوءاستفاده از ایده‌های فکری تولیدکنندگان محتوا و همچنین کاهش رقابت‌پذیری محصولات داخلی با نمونه‌های خارجی است که قیمت واقعی آنها به دلیل عدم اصالت محاسبه می‌شود و ارزان‌تر در دسترس هستند. فرایندهای زمان‌بر ثبت اختراعات در کشور و بلا تکلیفی بین قوه مجریه و قضائیه به شدت بر ساماندهی وضعیت حقوق مالکیت فکری که رشد و تثبیت و بازار شرکت‌ها را در معرض آسیب قرار داده است، تأثیر دارند (جدول ۸). مالکیت فکری ذیل دو شاخه اصلی قابل بررسی است: مالکیت ادبی - هنری (کپی‌رایت) و مالکیت صنعتی (ثبت اختراعات). در شاخه اول، بلا تکلیفی نظام حقوقی کشور نسبت به موضوع کپی‌رایت آسیب جدی به حوزه‌های تولید محتوا، بازی و حتی برخی نرم‌افزارها وارد می‌کند. در حوزه مالکیت صنعتی نیز «قانون آزمایشی ثبت اختراعات، طرح‌های صنعتی و علائم تجاری» (۱۳۸۶) پس از اتمام دوره آزمایشی پنج‌ساله و چندین نوبت تمدید، نیاز به بازنگری و دائمی شدن (با توجه به مقولات جدید در حوزه اختراعات و جایگاه مرجع ثبت) دارد.

جدول ۸. مسائل و مشکلات شرکت‌های نوپا در زمینه نظام مالکیت فکری

دستگاه متولی	راهکار	چالش / مصداق
مجلس شورای اسلامی - وزارت فرهنگ و ارشاد - وزارت ICT	تسریع در تصویب لایحه مالکیت فکری	خلاً قانونی در زمینه مالکیت ادبی هنری و سوءاستفاده از ایده‌های فکری تولیدکنندگان محتوا
مجلس شورای اسلامی - اداره مالکیت معنوی - دولت و وزارتخانه‌های ذی‌ربط	بازنگری و دائمی شدن (با توجه به مقولات جدید در حوزه اختراعات و جایگاه مرجع ثبت)	اتمام مهلت اجرای آزمایشی قانون اختراعات، طرح‌های صنعتی و علائم تجاری (۱۳۸۵) و عدم تمدید یا تصویب قانون دائمی ثبت اختراعات، بلاتکلیفی کسب‌وکارها در فرایند ثبت اختراع بین قوه قضائیه و قوه مجریه

مأخذ: همان.

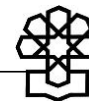
۳. نگاهی به وظایف و عملکرد معاونت علمی و فناوری ریاست جمهوری

در سال ۱۳۸۵ «معاونت علمی و فناوری ریاست جمهوری» بر اساس تأکید رهبر معظم انقلاب اسلامی در خصوص «ایجاد دفتری در نهاد ریاست جمهوری برای رسیدگی به مسائل ارتباط دانشگاه با صنعت» و به استناد «اصل یکصدویست و چهارم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»^۱ در دولت نهم ایجاد شد. در آن مقطع زمانی (دولت نهم)، بررسی لایحه «حمایت از شرکت‌های دانش‌بنیان» توسط مجلس شورای اسلامی یکی دیگر از تحولات مهم حوزه علم و فناوری بود. با وجودی که لایحه توسط معاونت علمی و فناوری تهیه شده بود اما در جریان بررسی در کمیسیون آموزش و تحقیقات مجلس، اختیارات مطروحه در آن به وزارت علوم، تحقیقات و فناوری و شورای عالی عتف واگذار و به همان شکل پس از تأخیر زیاد در آبان ۱۳۸۹ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. تدوین و تصویب آیین‌نامه‌های مربوطه اجرای قانون نیز عملاً به دولت یازدهم محول شد. پس از تصویب قانون نیز برخلاف نص قانون مصوب مجلس شورای اسلامی، اجرای آن توسط معاونت علمی و فناوری پیگیری شد.

علیرغم دستاوردهای ارزنده معاونت علمی و فناوری ریاست جمهوری خصوصاً در پیگیری مسائل و مشکلات شرکت‌های دانش‌بنیان (که بخش قابل توجهی از آنها نیز شرکت‌های نوپا و استارت‌آپ هستند)، به دلیل عدم تعریف جایگاه قانونی معاونت و عدم تمکین سازمان‌ها و وزارتخانه‌های ذیربط به مصوبات، بخشنامه‌ها یا توافقاتی که با معاونت علمی می‌شود، بخشی از مسائل شرکت‌های نوپا و دانش‌بنیان حل نشده باقی مانده است.

در حقیقت تعریف جایگاه قانونی معاونت علمی و فناوری (مثلاً در قالب سازمان در مجموعه ریاست جمهوری که اساسنامه آن مشتمل بر شرح وظایف و اختیارات به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد) می‌تواند از سه جنبه ضرورت داشته باشد:

۱. طبق اصل ۱۲۴ قانون اساسی رئیس‌جمهور می‌تواند برای انجام وظایف قانونی خود معاونانی داشته باشد.



-از حیث نظارت بر بودجه‌های تخصیصی

در حال حاضر بخش عمده بودجه معاونت علمی و برداشت‌هایی که با مجوز رهبری از صندوق توسعه ملی انجام می‌شود، به شکل کمک به گروه‌های هدف مختلف مانند شرکت‌ها و مؤسسات دانش‌بنیان اعطا می‌شود و عملاً امکان نظارت یا ارزیابی اثربخشی کمک‌ها وجود ندارد. هرچند معاونت علمی و فناوری تعامل قابل قبولی با مجلس داشته و گزارش‌های کیفی از عملکرد خود را به صورت مستمر در اختیار کمیسیون‌های مرتبط قرار می‌دهد، اما نظارت مجلس از جنس مالی و عملکردی بدون قانونمند شدن فعالیت‌های معاونت میسر نخواهد بود.

-از حیث تبعیت دستگاه‌ها، سازمان‌ها و وزارتخانه‌های ذیربط از مصوبات و ابلاغیه‌های معاونت علمی

در حال حاضر پیگیری‌های مستمر معاونت برای رفع مسائل و مشکلات شرکت‌های نوپا و دانش‌بنیان به تفاهم‌نامه‌ها یا بخشنامه‌هایی در سطح سازمان‌های ذیربط (نظیر تأمین اجتماعی، مالیات، گمرک، بانک مرکزی و...) شده است. اما بررسی فرآیند اجرا نشان می‌دهد، در برخی موارد (مانند سازمان تأمین اجتماعی) شعب یا واحدهای مختلف به توافقات صورت گرفته تمکین نمی‌کنند یا به نحو مقتضی به مسائل شرکت‌ها و مؤسساتی که از طرف معاونت علمی و فناوری معرفی یا تأیید صلاحیت شده‌اند، رسیدگی نمی‌کنند.

همانطور که اشاره شد علیرغم نص صریح قانون در حال حاضر معاونت علمی و فناوری ریاست جمهوری، اجرای قانون حمایت از شرکت‌ها و مؤسسات دانش‌بنیان را پیگیری می‌کند. از مهمترین نقاط ضعف معاونت در اجرای این قانون، ضعف در اطلاع‌رسانی و ترویج ابزارهای حمایتی پیش‌بینی شده در این قانون به شرکت‌های نوپا است که باید ساز و کار مناسبی برای تقویت آن اندیشیده شود.

تسریع و تسهیل فرآیندهای ارزیابی و تأیید صلاحیت شرکت‌های دانش‌بنیان نیز ضروریست. در حال حاضر این فرآیند زمانبر بوده و شرکت‌ها ناچار هستند زمان زیادی صرف تأیید صلاحیت و اخذ مجوز دانش‌بنیانی کنند.

تداوم پیگیری حل مسائل از دستگاه‌های ذیربط و گزارش‌دهی فعالانه و مستمر (نه صرفاً گزارش‌دهی درباره تعداد شرکت‌ها و دستاوردهای آنها بلکه گزارش‌دهی مالی درباره حجم و شکل حمایت‌ها) به کمیسیون‌های مرتبط مجلس نیز ضروری است.

جمع‌بندی و پیشنهادها

در بند دوم سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، ارتقای جایگاه جهانی کشور و افزایش سهم تولید و صادرات محصولات و خدمات دانش‌بنیان و دستیابی به رتبه اول اقتصاد دانش‌بنیان در منطقه و نیز حمایت هدفمند از صادرات کالاها و خدمات به تناسب ارزش‌افزوده مورد تأکید قرار گرفته است و با توجه به

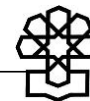
رشد پرشتاب تعداد شرکت‌های نوپا و دانش‌بنیان در سال‌های اخیر، فرصت و پتانسیل خوبی برای ایفای نقش جدی‌تر این بخش در اقتصاد ملی قابل انتظار است. همچنین تجربه چند سال اخیر از وجود موانع و چالش‌هایی برای تشکیل و رشد شرکت‌ها نوپا و دانش‌بنیان حکایت دارد. ورود حاکمیت برای رفع موانع توسعه شرکت‌های نوپا و دانش‌بنیان در کشور می‌تواند براساس سطح مسائل (مسائل ملی یا زمینه‌ای و مسائل سطح خردتر مرتبط با ابعاد زیست‌بوم استارت‌آپی) صورت گیرد.

مسائل کلان یا زمینه‌ای مسائل مهمی هستند که بر ساختار کلان اقتصادی، فرهنگی، اجتماعی و حتی سیاسی کشور مترتب است و به نحوی از انحاء چارچوب کلی اقتصاد کشور و در نتیجه شکل‌گیری و توسعه کسب‌وکارهای نوپا را تحت تأثیر قرار می‌دهد. از جمله این مسائل می‌توان به عدم وجود نگاه استراتژیک به کسب‌وکارهای نوپا و دانش‌بنیان، ضعف نظام آموزش در پرورش مهارت‌های کارآفرینی، چندنرخ بودن ارزش و عدم انعطاف یا عدم ثبات بخشنامه‌های بانک مرکزی در ارتباط با ارزش، فقدان برنامه‌های بلندمدت برای صیانت از بازار داخل اشاره کرد.

در سطح زیست‌بوم استارت‌آپی مهم‌ترین موانع و مشکلات راه‌اندازی و توسعه کسب‌وکارهای نوپا و دانش‌بنیان عبارتند از:

- در ارتباط با بیمه تأمین اجتماعی، اعمال ضریب بر قراردادهای پژوهشی تک‌نفره، برخورد سلیقه‌ای شعبات و عدم اجرای تخفیف‌های بیمه‌ای عمومی پیش‌بینی شده در قوانین، عدم رعایت مهلت یک ماهه در رسیدگی به اعتراضات شرکت‌ها و طولانی شدن رسیدگی به اعتراضات در هیئت‌های بدوی تشخیص مطالبات بیمه تأمین اجتماعی و انحصار سازمان تأمین اجتماعی در پوشش بیمه کارکنان (بازنشستگی+درمان) و عدم امکان استفاده کارفرمایان از خدمات سایر شرکت‌ها یا صندوق‌های بیمه‌کننده در بخش درمان، از اهم مسائل شناسایی شده است. برای رفع این مسائل ضروری است سازمان تأمین اجتماعی بر اجرای دقیق قوانین مصوب مجلس (نظیر مواد (۳۶) و (۴۲) قانون تأمین اجتماعی مبنی بر رسیدگی یک‌ماهه به اعتراضات) بدون تفسیر به رأی تمکین نموده و همچنین بر اجرای دقیق بخشنامه‌ها در شعب مختلف نظارت نماید. همچنین کمیسیون اجتماعی مجلس نیز ضمن نظارت بر اجرای مواد (۴۳) و (۴۴) قانون تأمین اجتماعی، راهکارهای قانونی مناسب برای اصلاح ترکیب هیئت‌های رسیدگی به اعتراضات را اتخاذ نماید و برای رفع انحصار سازمان تأمین اجتماعی در پوشش بیمه کارکنان و ایجاد امکان بیمه کارکنان پاره‌وقت توسط کارفرمایان نسبت به اصلاح قوانین و مقررات موضوعه و گذار از یک اقتصاد سنتی به اقتصاد دانش‌بنیان اقدام کند.

- در بحث مالیات و گمرک، اصلاح قانون مالیات‌های مستقیم و پیش‌بینی نرخ‌های متناسب مالیاتی برای سال‌های اولیه فعالیت شرکت‌های نوپا و دانش‌بنیان با محوریت کمیسیون اقتصادی و با همکاری کمیسیون صنایع و معادن ضروری به نظر می‌رسد. همچنین لازم است سازمان امور مالیاتی نسبت به تدوین و نظارت بر اجرای بخشنامه‌های مورد نیاز برای مالیات شرکت‌های پلتفرمی، صدور صورت‌حساب



الکترونیک و احتساب هزینه‌های قابل قبول مالیاتی در شرکت‌های نوپا و دانش‌بنیان، صدور کدهای مؤدی و کارگاهی برای شرکت‌های مستقر در فضاهای کاری مشترک، مراکز رشد و شتاب‌دهنده‌ها، ادغام و انجام همزمان فرایندهای زمانبر مالیاتی اقدام نموده و به‌صورت سه‌ماهه به کمیسیون اقتصادی مجلس شورای اسلامی گزارش دهد. علاوه بر این، کمیسیون اقتصادی مجلس شورای اسلامی نیز باید اصلاح مقررات قانون ارزش‌افزوده و موضوع مستثنا شدن برخی مصرف‌کنندگان نهایی در زنجیره مالیات بر ارزش‌افزوده و تحمیل هزینه به کسب‌وکارهای نوپا و شرکت‌های دانش‌بنیان را مورد بررسی قرار داده و پیش‌بینی مشوق‌های مالیاتی مناسب برای سرمایه‌گذاری جسورانه در قوانین و تعریف اعتبار مالیاتی برای تشویق فعالیت‌های تحقیق و توسعه در شرکت‌های صنعتی را به‌صورت جدی در دستور کار قرار دهد. در ارتباط با صندوق‌های پژوهش و فناوری غیردولتی که به پشتوانه قوانین موجود شکل گرفته و پتانسیل خوبی دارند نیز لازم است دو موضوع مهم مورد توجه قرار گیرد؛ اول، اصلاح قانون مالیات بر ارزش‌افزوده و شمول معافیت ارزش‌افزوده خدمات بانکی و اعتباری بانک‌ها و مؤسسات و تعاونی‌های اعتباری و صندوق‌های قرض‌الحسنه مجاز به خدمات صندوق‌های پژوهش و فناوری غیردولتی و دوم، تدوین و نظارت بر اجرای بخشنامه‌های مورد نیاز برای پذیرش ضمانتنامه‌های صندوق‌های مزبور در گمرکات توسط وزارت اقتصاد و امور دارایی.

- در حوزه تأمین مالی، تداوم توجه به تأمین منابع مالی دولتی برای پاسخگویی به پتانسیل رو به افزایش شرکت‌های دانش‌بنیان در قوانین بودجه سنواتی، تصویب ضوابط و مقررات لازم برای ارزش‌گذاری دارایی‌های نامشهود توسط وزارت اقتصاد و امور دارایی از اهمیت زیادی برخوردار است. همچنین تدوین قوانین لازم برای موضوع ادغام و اکتساب و انحلال و ورشکستگی با هدف توسعه سرمایه‌گذاری جسورانه شرکتی و تدوین و نظارت بر اجرای بخشنامه‌های مورد نیاز برای تعمیق سرمایه‌گذاری جسورانه در نظام تأمین مالی ضروری است. در خصوص مسائل مرتبط با نظام بانکی و ارز نیز با توجه به شرایط دشوار اقتصادی کنونی، چابک‌سازی فرایندهای ظهنویسی، معامله و تحویل اسناد حمل محموله‌ای وارداتی توسط بانک‌های عامل، تسهیل برخی شرایط رفع تعهد ارزی برای شرکت‌های دانش‌بنیان و افزایش زمان رفع تعهدات ارزی ناشی از واردات کالا ضروری به‌نظر می‌رسد که باید از طریق تدوین بخشنامه‌های مورد نیاز و همکاری نزدیک بانک مرکزی، گمرک و بانک‌های عامل دنبال شود.

- تعیین متولی اصلی فرادستگاهی و فراوزارتخانه‌ای برای صدور مجوز کسب‌وکارهای نوپا و دانش‌بنیان نیز از مسائل مهمی است که باید توسط نهاد قانونگذار مورد مذاقه و حل و فصل قرار گیرد. در این ارتباط هیئت مقررات‌زدایی و تسهیل صدور مجوزها کسب‌وکار (وزارت امور اقتصادی و دارایی) نیز باید با توجه به اختیارات قانونی خود وارد عمل شود. در ارتباط با مسائل نظارتی و قضایی نیز اهتمام بیشتر به اجرای دقیق قانون جرائم رایانه‌ای (۱۳۸۹) به‌منظور شفافیت هر چه بیشتر فرایندهای قضایی، صدور دستورات مقتضی و استفاده کامل از ظرفیت دادرسی‌های جرائم رایانه‌ای در اجرا ضروری است.

- ایجاد بازار و تقاضای برای محصولات و خدمات شرکت‌های نوپا و دانش‌بنیان نیز مستلزم فعال‌تر شدن معاونت اقتصادی وزارت امور خارجه در جستجوی بازارهای جدید در کشورهای دیگر و ارائه گزارش‌های منظم به مجلس در این خصوص است. همچنین ایجاد امکان تهاتر مطالبات شرکت‌های دانش‌بنیان از سازمان‌ها و دستگاه‌های دولتی با مالیات بر درآمد شرکت‌ها در شرایط فعلی که اغلب دستگاه‌ها با محدودیت بودجه‌ای روبه‌رو هستند می‌تواند راهگشا باشد. به‌علاوه لازم است وزارت صنعت، معدن و تجارت از طریق هیئت نظارت در قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور و حمایت از کالای ایرانی (۱۳۹۸) اهتمام جدی به اجرای این قانون داشته و از واردات محصولات با مشابه داخلی یا تعیین شروط سختگیرانه و غیرمعارف توسط دستگاه‌های دولتی برای تولیدات داخل ممانعت نماید. تسهیل شرایط برای مشارکت شرکت‌های نوپا و دانش‌بنیان در مناقصات جهت تأمین نیازهای دستگاه‌های دولتی نیز باید توسط معاونت علمی و فناوری رئیس‌جمهور و وزارتخانه‌های مرتبط پیگیری شود.

- در حوزه مالکیت فکری لازم است دو اقدام تقنینی مهم در دستور کار مجلس و کمیسیون‌های فرهنگی و حقوقی - قضایی قرار گیرد. نخست، تسریع در تصویب لایحه مالکیت فکری برای رفع خلأ قانونی در زمینه مالکیت ادبی هنری و دوم، بازنگری و دائمی شدن (قانون آزمایشی ثبت اختراعات، طرح‌های صنعتی و علائم تجاری - مصوب سال ۱۳۸۶ با توجه به مقولات جدید در حوزه اختراعات و جایگاه مرجع ثبت.

معاونت علمی و فناوری ریاست‌جمهوری نیز باید ضمن تسریع و تسهیل هرچه بیشتر فرایندهای ارزیابی و تأیید صلاحیت شرکت‌های دانش‌بنیان، به‌طور مستمر موانع تشکیل و رشد شرکت‌های نوپا و دانش‌بنیان را رصد نموده و ضمن تعامل با دستگاه‌های ذی‌ربط، راهکارهای اجرایی برای رفع مسائل موجود را شناسایی کرده و نسبت به گزارش‌دهی منظم به مجلس اقدام نماید.

باید توجه داشت که موانع تشکیل و فعالیت شرکت‌های نوپا و دانش‌بنیان همچنان در حال تغییر و تحول است. ظهور فناوری‌های جدید و شکل‌گیری زمینه‌های نو برای تشکیل و فعالیت کسب‌وکارها، نیازهای حمایتی و تسهیلگری جدیدی را ایجاد می‌کند. در سال‌های پیش‌رو، موضوعاتی نظیر هوش مصنوعی، الزامات دسترسی به داده‌های انبوه^۱، اینترنت اشیا و حفاظت و صیانت از داده‌های شخصی، نیازهای قانونی جدیدی هستند که ایجاد می‌کند کمیسیون‌های ذی‌ربط با فوریت، دقت و جامعیت این موضوعات را بررسی کنند و نسبت به تقویت زیرساخت قانونی مورد نیاز متناسب با مقتضیات جدید اقتصاد کشور اقدام نمایند.



۱. میثمی، امیرمهدی. اکوسیستم کارآفرینی فناورانه در ایران، پژوهشی، رساله دکتری کارآفرینی فناورانه، دانشگاه تهران، ۱۳۹۶.
۲. آیین‌نامه حمایت از شرکت‌های نوپا، مصوب ۱۳۹۸/۲/۲۹ هیئت وزیران.
۳. بررسی اجمالی چالش‌ها و راهکارهای توسعه استارت‌آپ‌ها در ایران، اظهارنظر کارشناسی معاونت سیاست‌گذاری و اعتباربخشی، سازمان فناوری اطلاعات در پاسخ به نامه شماره ۵۰۶۶/۱۴۲۰۰/۸۲ مورخ ۹۸/۵/۹ مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره نامه ۷۵۹۶، مورخ ۹۸/۷/۲۰ دبیرخانه مرکز پژوهش‌های مجلس.
۴. قانون «حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی در تأمین نیازهای کشور و تقویت آنها در امر صادرات و اصلاح ماده (۱۰۴) قانون مالیات‌های مستقیم، ۱۳۹۱.
۵. قانون تأمین اجتماعی و اصلاحات بعدی آن.
۶. قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور و حمایت از کالای ایرانی، ۱۳۹۸.
۷. قانون حمایت از شرکت‌ها و مؤسسات دانش‌بنیان و تجاری‌سازی نوآوری‌ها و اختراعات، ۱۳۸۹.
۸. قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور، ۱۳۹۴.
۹. گزارش چالش‌ها و راهکار توسعه استارت‌آپ‌ها در ایران، ۱۳۹۸، دانشکده کارآفرینی دانشگاه تهران، (مسئول تهیه گزارش: دکتر غلامحسین حسینی‌نیا).
۱۰. گزارش چهار سال علم، فناوری و نوآوری، معاونت علمی و فناوری ریاست‌جمهوری، ۱۳۹۷.
۱۱. گزارش مشکلات کسب‌وکارهای اینترنتی و راهکارهای پیشنهادی، دپارتمان حقوقی گروه توسعه فناوری اطلاعات هزاردستان، ۱۳۹۸.
۱۲. گزارش بررسی جامع مشکلات قانونی و چالش‌های اکوسیستم استارت‌آپی ایران و نقش حاکمیت، دولت و دیگر سازمان‌ها در پیدایش و رفع آنها، انجمن صنفی کارفرمایی فروشگاه‌های اینترنتی شهر تهران (کسب‌وکارهای اینترنتی، شماره ثبت ۴۸۲-۳/۲-۷، نسخه اول، خردادماه ۱۳۹۸).
۱۳. ماریانا مازوکاتو، دولت کارآفرین (نقد اسطوره‌های بخش خصوصی در مقابل بخش عمومی)، مترجمان: حمید پاداش و علی نیکونستی، نشر چشمه، ۱۳۹۵.
۱۴. مستندات و گزارش‌های مکتوب ارسالی شرکت‌های و مؤسسات دانش‌بنیان پیرامون خلأهای قانونی، نقص قوانین و عدم اجرای قوانین موجود مرتبط با کسب‌وکارهای نوپا و دانش‌بنیان موضوع جلسه مورخ ۱۳۹۸/۶/۳۰، هیئت رئیسه مجلس شورای اسلامی.
۱۵. صورت‌جلسات مورخ ۱۳۹۸/۵/۱۳، ۱۳۹۸/۶/۳۰، ۱۳۹۸/۷/۱۳ و ۱۳۹۸/۷/۳۰ در محل هیئت رئیسه مجلس شورای اسلامی و ۱۳۹۸/۴/۳۱، ۱۳۹۸/۵/۷ در محل مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی پیرامون موضوع و با مشارکت شرکت‌های خصوصی و دستگاه‌های اصلی ذی‌ربط (معاونت علمی و فناوری ریاست‌جمهوری، سازمان تأمین اجتماعی، سازمان امور مالیاتی، گمرک، بانک مرکزی، سازمان فناوری اطلاعات، وزارت صمت، صندوق نوآوری و شکوفایی، اتحادیه کشوری کسب‌وکارهای مجازی، سازمان ثبت اسناد و املاک کشور، پارک فناوری پردیس، انجمن کارفرمایی سرمایه‌گذاری خطرپذیر، اتحادیه‌ها و سندیکاها مرتبط، اتاق ایران).
16. Edith Penrose, the Theory of the Growth of the Firm, ISBN: 978-1614275367, December 4, 2013.
17. OECD (2010), High-Growth Enterprises: What Governments Can Do to Make a Difference, OECD Studies on SMEs and Entrepreneurship, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264048782-en>.



مرکز پژوهش‌ها

مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۶۷۴۹

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: بررسی موانع و راهکارهای ایجاد و توسعه کسب‌وکارهای نوپا و شرکت‌های دانش‌بنیان در ایران

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

تهیه و تدوین‌کنندگان: پریسا علیزاده، سهیلا خردمندنیا

مدیر مطالعه: پریسا علیزاده

همکاران: محمدمبین فصیحی، ابوالقاسم رجیبی

اظهاری نظرکنندگان: احمد مرکز مال‌میر، محسن مقیسه، محمدمبین صلواتیان، موسی شهبازی‌غیائی

ناظران علمی: حسین افشین، علی‌اصغر اژدری

ویراستار تخصصی: _____

ویراستار ادبی: _____

واژه‌های کلیدی:

۱. کسب‌وکارهای نوپا

۲. شرکت‌های دانش‌بنیان



تاریخ انتشار: ۱۳۹۸/۹/۱۸