

اظهار نظر کارشناسی درباره:
«طرح ارتقای جایگاه تحقیق و توسعه و نوآوری
در صنعت کشور»

دفتر مطالعات انرژی، صنعت و معدن

دوره یازدهم - سال دوم

شماره چاپ:

تاریخ چاپ:

شماره ثبت: ۴۲۹

کد موضوعی: ۳۱۰

شماره مسلسل: ۱۷۹۸۹

دی ماه ۱۴۰۰

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	چکیده
۲	مقدمه
۴	ابزارها و سیاست‌های حمایت از تحقیق و توسعه در صنعت
۹	سوابق قانونی
۱۳	بررسی کلیات طرح
۱۶	بررسی مواد طرح
۱۷	ماده (۱) - تشکیل شورای سیاستگذاری تحقیق و توسعه
۱۸	ماده (۲) - وظایف و اختیارات شورای سیاستگذاری تحقیق و توسعه
۲۲	ماده (۳) - اولویت‌های زنجیره‌های ارزش
۲۳	ماده (۴) - هزینه‌های قابل قبول مالیاتی
۲۴	ماده (۵) - ابزارهای معافیت مالیاتی و دیگر معافیت‌ها از تحقیق و توسعه
۲۵	ماده (۶) - قراردادهای تحقیقاتی با شرکت‌ها و مؤسسه‌ها
۲۷	ماده (۷) - عدم شمول مالیاتی کمک‌های بلاعوض دولتی به شرکت‌ها
۲۸	ماده (۸) - تسهیلات گمرکی
۲۹	ماده (۹) - ایجاد نهاد دادرسی تخصصی علم و فناوری
۲۹	ماده (۱۰) - اصلاح قانون ثبت اختراعات
۳۰	ماده (۱۱) - ایجاد پارک‌های تجاری‌سازی
۳۱	ماده (۱۲) - ضمانت اجرایی
۳۲	ماده (۱۳) - انتشار آمار حوزه فعالیت شرکت‌های تولیدی و مهندسی
۳۳	ماده (۱۴) - معافیت مالیاتی تولید بار اول داروها و تجهیزات
۳۳	ماده (۱۵) - آیین‌نامه اجرایی
۳۳	نتیجه‌گیری و پیشنهاد
۳۴	منابع و مآخذ



شماره مسلسل: ۱۷۹۸۹

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح ارتقای جایگاه تحقیق و توسعه و نوآوری در صنعت کشور»

نام دفتر: مطالعات انرژی، صنعت و معدن (گروه توسعه فناوری و تجاری سازی)

تهیه و تدوین کنندگان: شاهین جوادی، رضا حسان

همکاران: حسین نصیری، حسین محمدی احمدآبادی

مدیران مطالعه: سهیلا خردمندنیا، سیدحسین دیباجیان

ناظر علمی: محمدحسن معادی رودسری، امیررضا شاهانی

متقاضی: —

ویراستار تخصصی:

ویراستار ادبی:

واژه‌های کلیدی:

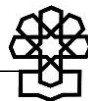
۱. تحقیق و توسعه

۲. اعتبار مالیاتی

۳. تجاری سازی



تاریخ انتشار: ۱۴۰۰/۱۰/۱۸



اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح ارتقای جایگاه تحقیق و توسعه و نوآوری در صنعت کشور»

چکیده

طرح «ارتقای جایگاه تحقیق و توسعه و نوآوری در صنعت کشور» با هدف بالا بردن سطح تحقیق و توسعه و کمک به اقتصاد دانش بنیان در تاریخ ۱۳۹۹/۱۰/۱۰ و با شماره ثبت ۴۲۹ در مجلس شورای اسلامی اعلام وصول شده و در دستور کار کمیسیون‌ها قرار گرفته است.^۱ به رغم اینکه هدف طرح مسئله، بسیار مهم و اساسی برای رشد کشور است اما به دلیل ایرادهای وارد به طرح می‌توان پیش‌بینی کرد که این طرح در عمل نتواند تمهیدات قانونی و نهادی لازم برای رشد تحقیق و توسعه در کشور را فراهم کند. در این گزارش مواد طرح نقد و بررسی شده و به تفصیل در ادامه آمده است. به طور مثال بعضی از مواد پیشنهادی طرح، در قوانین دیگر آمده‌اند و به قانونگذاری جدید نیاز نیست. ایرادهای اساسی نیز به این طرح وارد است که نیاز به یک بازنگری کلی در طرح را پر رنگ می‌کند. به طور مثال می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

• عدم استفاده از مشوق‌های لازم و مناسب مانند استهلاك تسريع شده و اعتبار مالیاتی برای تقویت تحقیق و توسعه.

۱. این گزارش براساس نسخه اولیه طرح وصول شده در مجلس شورای اسلامی نوشته شده است، در حال حاضر این طرح در کمیسیون صنایع و معادن مجلس شورای اسلامی در حال بررسی است.

- رفع نشدن مشکلات قوانین موجود در زمینه تحقیق و توسعه به خصوص بند «س» ماده (۱۳۲) قانون مالیات‌های مستقیم (مصوب ۱۳۹۴).
- بی‌توجهی به شرکت‌های کوچک و متوسط در طراحی سیاست‌ها.
- استفاده نشدن از ترکیب ابزارهای سیاستی و مشوق‌ها.
- توجه نکردن به سیاست‌های حمایت از نیروی انسانی تحقیق و توسعه.
- بی‌توجهی به سیاست‌های حمایت مالی به شکل سهام و صندوق‌های سرمایه‌گذاری خطرپذیر.

مقدمه

اگرچه عدم مداخله دولت در بازارها به‌عنوان یک اصل توصیه شده از سوی اقتصاددانان، مورد پذیرش بسیاری از کشورها قرار گرفته است، اما طی سال‌های گذشته به‌خصوص بعد از بحران مالی سال ۲۰۰۸ سیاست حمایت دولت از تحقیق و توسعه به‌عنوان بخشی از سیاست‌های صنعتی با هدف کمک به رشد اقتصادی مورد توجه قرار گرفته است. منطق حمایت دولت بر این فرض استوار است که تحقیق و توسعه در شرکت‌ها، به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم باعث ایجاد نوآوری در محصولات، فرایندها یا خدمات جدید قابل فروش می‌شود. هزینه‌های تحقیق و توسعه نوعی سرمایه‌گذاری در دانش جدید است؛ این در حالی است که شرکت‌ها به استفاده از همه مزایای خارجی سرمایه‌گذاری خود در دانش قادر نیستند. سه عامل کالای عمومی بودن دانش، ماهیت مخاطره‌آمیز سرمایه‌گذاری در تحقیق و توسعه، و عدم تقارن اطلاعاتی بین تأمین‌کنندگان سرمایه و شرکت‌های سرمایه‌گذار در تحقیق و توسعه منجر به نوعی عدم موفقیت در بازار و در نتیجه کاهش



سرمایه‌گذاری در تحقیق و توسعه می‌شود. دولت در این میان می‌تواند با کاهش هزینه سرمایه‌گذاری پرخطر و در نتیجه افزایش بازده مورد انتظار شرکت‌ها، به تحریک بخش خصوصی برای افزایش سرمایه‌گذاری در تحقیق و توسعه کمک کند.

علاوه بر عوامل ذکر شده در بالا، کارکرد نامناسب یا ناهماهنگی نهادها در رویکرد سیستمی نوآوری نیازمند مداخله و حضور پررنگ دولت در نظام نوآوری است.

سرمایه‌گذاری در تحقیق و توسعه یکی از راهبردهای مهم رشد اقتصادی در بسیاری از کشورها است. بررسی سهم هزینه تحقیق و توسعه از تولید ناخالص داخلی (به‌عنوان یک شاخص مهم در این حوزه) در کشورهای توسعه‌یافته و صنعتی نشان از جایگاه مهم تحقیق و توسعه در این کشورها دارد. به‌طور مثال در سال ۲۰۱۸ رژیم اشغالگر قدس با سهم حدود ۵ درصد و به ترتیب کره جنوبی، چین و سوئد با ۴/۵ و ۳/۴ و ۳/۳ درصد بالاترین در این شاخص بوده‌اند. ژاپن، آلمان، بلژیک، استرالیا، و ایالات متحده آمریکا در رتبه‌های بعدی قرار دارند. سهم این شاخص در کشورهای عضو OECD^۱ به‌طور متوسط ۲/۴ درصد بوده است.

هزینه تحقیق و توسعه را می‌تواند دولت، کسب‌وکارها، سیستم آموزش عالی و دانشگاه‌ها یا مؤسسه‌ها و گروه‌های غیرانتفاعی پرداخت کنند. در این میان نقش و اهمیت کسب‌وکارها بسیار مهم است زیرا احتمال تجاری‌سازی نتایج فعالیت‌های تحقیق و توسعه که در این بخش انجام می‌شود بسیار زیاد است. در کشورهای پیشرو در نوآوری درصد هزینه‌کرد کسب‌وکارها نسبت به دیگر بخش‌ها بسیار بالاست. به‌طور مثال این نرخ در ایالات متحده ۷۰ درصد است. دولت‌ها با توجه به نقش مهم تحقیق و توسعه به‌عنوان فعالیتی اساسی در فرایند نوآوری و در نتیجه رشد و توسعه

کشورها درصدد هستند تا با تعریف ابزارهای سیاستی مختلف از انجام تحقیق و توسعه در بخش کسب‌وکار حمایت کنند.

ابزارها و سیاست‌های حمایت از تحقیق و توسعه در صنعت

ابزارهای سیاستی برای حمایت از فعالیتهای تحقیق و توسعه در صنعت عبارتند از کلیه برنامه‌ها، قوانین و مقررات با مشارکت فعال بخش دولتی و خصوصی که به‌طور هدفمند بر میزان سرمایه‌گذاری شرکت‌های دولتی و خصوصی برای انجام فعالیتهای تحقیق و توسعه تأثیر می‌گذارند. این ابزارها به‌طور معمول شامل اشکال مختلف تأمین مالی دولتی می‌شوند، اما نه همیشه. برای مثال، تغییرات قانونی بدون مداخله دولت در تأمین مالی نیز می‌تواند بر سرمایه‌گذاری‌های انجام شده در فعالیتهای تحقیق و توسعه تأثیر گذارند. به عبارت بهتر، برای اینکه شرکت‌ها نسبت به سرمایه‌گذاری در تحقیق و توسعه ترغیب شوند یا موانع پیش روی آنها برای انجام تحقیق و توسعه برداشته شود، باید علاوه بر اصلاح یا تقویت زیرساخت‌های قانونی، طیف گسترده‌ای از ابزارهای سیاستی در حوزه‌های مالی و غیرمالی (منابع انسانی، اطلاعاتی و تجهیزات) مورد استفاده قرار گیرند.

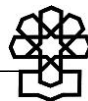
با تأکید بر نوع مداخله دولت، ابزارهای سیاستی به چهار دسته زیر تقسیم می‌شوند:

۱. **حمایت‌های مستقیم:** به حمایت‌هایی اطلاق می‌شود که از طریق آنها منابع

مالی بخش عمومی به‌طور مستقیم برای ارتقای تحقیق و توسعه هزینه می‌شوند.

۲. **حمایت‌های غیرمستقیم:** عمدتاً در قالب مشوق‌های مالیاتی ارائه می‌شود یعنی

با صرف‌نظر کردن دولت از بخشی از درآمد مالیاتی خود و با هدف تغییر رفتار



سرمایه‌گذاری کسب‌وکار در تحقیق و توسعه. مشوق‌های مالیاتی از طریق کاهش فشار مالیاتی بر شرکت‌ها به تحریک تحقیق و توسعه منتهی می‌شوند.

۳. حمایت‌های مالی کاتالیزوری: شامل اقدام‌هایی است که دولت برای تسهیل

دستیابی انجام‌دهندگان تحقیق و توسعه و نوآوران به منابع مالی بخش خصوصی (جهت سرمایه‌گذاری در تحقیق و توسعه یا تجاری‌سازی آن) انجام می‌دهد. حمایت از سرمایه‌گذاری ریسک‌پذیر و ارائه ضمانت وام و سهام معمول‌ترین این اقدام‌ها هستند.

۴. سیاست‌های اصلاح شرایط کلان و توسعه زیرساخت‌ها: بر اصلاح شرایط

اقتصاد کلان (نظیر کاهش نرخ سود تسهیلات در بازارهای مالی، ایجاد ثبات در قیمت‌ها، اصلاح ساختار مالیاتی، اصلاح ساختار بازارهای مالی و اصلاح ساختار بازار کار)، اصلاح سیاست‌های رقابتی، اصلاح قوانین و استانداردها (نظیر قوانین ثبت شرکت‌ها، قوانین صادرات و واردات، ورشکستگی و اصلاح و تقویت سیستم تدوین استانداردهای فنی و مدیریتی در کشور)، توسعه فرهنگ کارآفرینی در دانشگاه‌ها، اصلاح و تقویت نظام مالکیت فکری کشور و توسعه منابع انسانی و اصلاح دیگر عوامل زیرساختی و محیطی تمرکز دارند (علیزاده، منطقی، ۱۳۹۸).

پراکاربردترین سیاست‌های حمایت از تحقیق عبارتند از:

۱. کمک‌های مالی بلاعوض، یارانه‌ها و وام‌ها

کمک مالی بلاعوض و یارانه مستقیم برای انجام تحقیق و توسعه و یارانه استخدام کارکنان تحقیق و توسعه از متداول‌ترین و پراکاربردترین ابزارهای سیاستی هستند. این حمایت‌ها معمولاً برای انجام پروژه‌هایی با اهداف مشخص و قابلیت بازگشت‌های اجتماعی بالا ارائه می‌شوند.

وام‌ها و کمک‌های مالی بلاعوض برای تحقیق و توسعه مزایایی دارند. آنها می‌توانند حوزه‌هایی را که مداخله دولت در آنها اهمیت دارد، هدف قرار دهند. به علاوه، بسیاری از اثرات مورد انتظار اقدام‌های حمایتی مستقیم به سهولت قابل اندازه‌گیری هستند؛ مانند هزینه‌کرد برای تحقیق و توسعه، رشد و اشتغال‌زایی.

این دسته از ابزارهای سیاستی معایبی نیز دارند. در مقایسه با مشوق‌های مالیاتی تأثیرگذاری به مراتب کمتری روی مسائل گسترده سیاستی (مانند پایین بودن حجم سرمایه‌گذاری صنایع در تحقیق و توسعه) دارند. بوروکراسی و پیچیدگی‌های اجرایی بیشتری دارند و ارزیابی و انتخاب گروه‌های هدف آنها نیز نیازمند بررسی‌های دقیق‌تری است.

۲. مشوق‌های مالیاتی

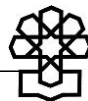
مشوق‌های مالیاتی تحقیق و توسعه به اشکال زیر ارائه می‌شوند:

✓ **معافیت مالیاتی بر درآمد شرکت:** بخشی از درآمد مشمول مالیات شرکت کسر می‌شود. برای مثال هزینه‌های تحقیق و توسعه به‌عنوان هزینه قابل قبول مالیاتی از درآمد مشمول مالیات شرکت کسر می‌شوند و در نهایت شرکت مالیات کمتری پرداخت می‌کند.

✓ **اعتبار مالیاتی بر درآمد شرکت:** بخشی از مالیات متعلقه به شرکت را مورد بخشودگی قرار می‌دهند. معمولاً تحقیقات کاربردی کوتاه‌مدت را تشویق می‌کنند.

✓ **اعتبار مالیاتی بر حقوق کارکنان تحقیق و توسعه:** حقوق و دستمزد کارکنان تحقیق و توسعه از مالیات معاف می‌شود. این ابزار مشوق خوبی برای جذاب ساختن مشاغل تحقیقاتی و جذب نیروی انسانی مورد نیاز برای تحقیق و توسعه است.

✓ **استهلاک تسریع شده دارایی‌های سرمایه‌ای:** این مشوق به شرکت‌ها اجازه می‌دهد که دارایی‌های سرمایه‌ای خود را با نرخ سریع‌تر از معمول مستهلک کنند و به



همین دلیل سرمایه‌گذاری در تجهیزات تحقیق و توسعه را از نظر مالیاتی برای شرکت‌ها جذاب‌تر می‌کند.

۳. سیاست‌های حمایت از پژوهش‌های مشترک

سیاست‌های حمایت از پژوهش‌های مشترک بخش کسب‌وکار و دولت معمولاً به شکل کمک مالی بلاعوض برای تحقیق و توسعه همکارانه و حمایت مالی از اتحادهای تحقیق و توسعه یا کنسرسیوم‌ها (دولت، بنگاه‌ها و دانشگاه‌ها) ارائه می‌شوند.

۴. سیاست‌های حمایت از نیروی انسانی

حقوق و دستمزد کارکنان تحقیق و توسعه بخش اصلی هزینه‌های جاری تحقیق و توسعه را تشکیل می‌دهد. به همین دلیل یارانه استخدام کارکنان با پوشش دادن بخشی از هزینه‌ها، هزینه شرکت خصوصاً شرکت‌های کوچک و متوسط را کاهش می‌دهد. با توجه به اینکه حقوق و دستمزد کارکنان تحقیق و توسعه معمولاً بالاست، کاهش سهم تأمین اجتماعی کارکنان تحقیق و توسعه برای کارفرمایان مشوق خوبی برای استخدام و تأمین نیروی انسانی تحقیق و توسعه است.

۵. سیاست‌های ایجاد تقاضا

ایجاد تقاضا برای تحقیق و توسعه از طریق ابزارهای مختلفی انجام می‌گیرد که مهم‌ترین آنها عبارتند از:

خرید دولتی تحقیق و توسعه یا خرید دولتی پیش از تجاری شدن: تدارکات پیش از تجاری‌سازی محصولات و خدماتی را که برای تولید آنها به انجام تحقیق و توسعه بیشتری نیاز است، هدف قرار می‌دهد. بنابراین، ریسک فناورانه بین خریداران و عرضه‌کنندگان به اشتراک گذاشته می‌شود.

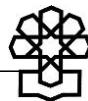
خرید دولتی محصولات نوآورانه: نوآوری به‌عنوان یک معیار کلیدی برای ارزیابی در مناقصات مطرح می‌شود. این شیوه در بریتانیا رایج است و طبق قانون، ادارات خرید مرکزی که مسئولیت خرید عمومی دولت را برعهده دارند، در وزارت امور داخلی یا وزارت امور مالی قرار دارند نه در وزارتخانه‌های مسئول سیاست نوآوری. در خرید دولتی راهبردی، تقاضا از جانب دولت برای برخی فناوری‌ها، محصولات یا خدمات خاص ایجاد می‌شود تا بازار را تحریک کند. در این مورد نیز، وزارتخانه‌های بخشی مسئول ایجاد تقاضا از طریق هدف‌گذاری یا ساختارهای تشویقی‌اند و وزارتخانه‌های مسئول سیاست نوآوری در ایجاد تقاضا نقشی ندارند. واضح است که هماهنگی بین وزارتخانه‌ها در هر دو طرف (عرضه و تقاضا) لازم است.

۶. سیاست‌های حمایت مالی به شکل سهام و صندوق‌های سرمایه‌گذاری

سیاست‌های حمایت مالی به شکل سهام در قالب حمایت از صندوق‌های سرمایه‌گذاری ریسک‌پذیر با پشتوانه دولتی، ابزارهای ضمانت سهام (زیان) و حمایت از تشکیل و فعالیت بازارهای سهام جدید به اجرا درمی‌آیند. بیشترین مخاطبان ضمانت سهام، شرکت‌های با حجم فعالیت‌های تحقیق و توسعه بالا، پروژه‌های نوآورانه در مراحل اولیه و شرکت‌های تازه تأسیس هستند. ضمانت سهام قسمتی از ریسک (یا زیان) سرمایه‌گذاری به شکل سهام را پوشش می‌دهد.

۷. پشتیبانی اطلاعاتی و کارگزاری

مداخله دولت برای تدارک اطلاعات و خدمات مشاوره هم می‌تواند به‌صورت حمایت مالی و هم غیرمالی باشد. یکی از ابزارهای موجود بدین منظور، کمک به تأسیس صندوق‌های مشاوره است.



سایر مداخلات حمایتی می‌توانند بر پشتیبانی از تسهیل‌گران، کمک‌های فنی و تشویق عملکرد کارای ارائه‌کنندگان خدمات توسعه کسب‌وکار تأکید کنند.

۸. سیاست‌های شبکه‌سازی

حمایت دولت از مراکز رشد و پارک‌ها، شبکه‌ها و خوشه‌ها نیز از دیگر سیاست‌های مهم و پرکاربرد ارتقای تحقیق و توسعه به‌شمار می‌روند. مراکز رشد و پارک‌های علمی مکان‌هایی را برای تحقیق و توسعه فراهم می‌کنند. پارک‌ها، ضمن فراهم کردن تسهیلات و تأسیسات تحقیق و توسعه برای شرکت‌های فناورمحور، جریان دانش و فناوری را بین دانشگاه‌ها، مؤسسه‌های تحقیق و توسعه، شرکت‌ها و بازارها تسهیل می‌کند و موجب تسهیل شکل‌گیری و رشد شرکت‌های مبتنی بر نوآوری می‌شوند.

۹. اصلاح قوانین مالکیت فکری

دانش و نوآوری‌های حاصل از تحقیق و توسعه، ماهیت یک کالای عمومی را دارند. بنابراین در صورت عدم حفاظت مناسب از آنها انگیزه شرکت‌ها برای انجام پژوهش کاهش می‌یابد زیرا رقبا به راحتی از نتایج تلاش آنها بهره‌مند می‌شوند. قوانین مناسب مالکیت فکری با اعطای حق انحصاری بهره‌برداری به مخترعان، انگیزه لازم برای سرمایه‌گذاری در تحقیق و توسعه را فراهم می‌کنند.

سوابق قانونی

در سال‌های اخیر دولت سیاست‌های مختلفی برای حمایت مستقیم یا غیرمستقیم از تحقیق و توسعه در بخش کسب‌وکار اتخاذ کرده است نظیر:

بند «د» ماده (۴۵) قانون برنامه چهارم توسعه (مصوب ۱۳۸۳/۰۶/۱۱) مبنی بر تکلیف دولت برای حمایت از پژوهش‌های سفارشی (دارای متقاضی) از طریق پیش‌بینی اعتبار در بودجه سنواتی، مشروط به اینکه حداقل چهار درصد (۴۰٪) از هزینه‌های آن را کارفرما تأمین و تعهد کرده باشد.

بند «الف» ماده (۱۷) قانون برنامه پنجم توسعه (۱۳۸۹/۱۰/۱۵) مبنی بر اجازه به دولت برای حمایت مالی از پژوهش‌های تقاضامحور مشترک با دانشگاه‌ها و مؤسسه‌های آموزش عالی، پژوهشی و فناوری در موارد ناظر به حل مشکلات موجود کشور مشروط به اینکه حداقل پنجاه درصد (۵۰٪) از هزینه‌های آن را کارفرمای غیردولتی تأمین و تعهد کرده باشد.

بند «پ» ماده (۶۴) قانون برنامه ششم توسعه (۱۳۹۵/۱۲/۲۵) مبنی بر آنکه کلیه شرکت‌های دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی و شرکت‌های وابسته و تابعه به‌استثنای صندوق‌های بیمه و بازنشستگی موظفند به‌منظور حمایت از پژوهش‌های مسئله‌محور و تجاری‌سازی پژوهش و نوآوری، در اجرای سیاست‌های کلی برنامه ششم معادل حداقل سه درصد (۳٪) از سود قابل تقسیم سال قبل خود را برای مصرف در امور تحقیقاتی و توسعه فناوری در بودجه سالیانه، زیر نظر شورای عالی علوم، تحقیقات و فناوری منظور کنند.

همچنین بند «ج» ماده (۶۴) قانون برنامه ششم توسعه (۱۳۹۵/۱۲/۲۵) مبنی بر آنکه دولت مجاز است به‌منظور پیشتازی در اقتصاد دانش‌بنیان و افزایش تولید و صادرات محصولات و خدمات دانش‌بنیان سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، برای توسعه و انتشار فناوری و حمایت از شرکت‌های دانش‌بنیان مطابق قانون بودجه سنواتی نسبت به حمایت



مالی از پژوهش‌های تقاضامحور مشترک با دانشگاه‌ها و مؤسسه‌های آموزش عالی، پژوهشی و فناوری و حوزه‌های علمیه در موارد ناظر به حل مشکلات کشور، مشروط به اینکه حداقل پنجاهویک درصد (۵۱٪) از هزینه‌های آن را کارفرما یا بهره‌بردار تأمین و تعهد کرده باشد، اقدام کند.

از دیگر سوابق قانونی که انتظار می‌رفت به تحریک تحقیق و توسعه در کسب‌وکارها نیز منتهی شود می‌توان به حمایت از طرح‌های کلان ملی که در جزء «۱» ماده (۴) قانون اهداف، وظایف و تشکیلات وزارت علوم، تحقیقات و فناوری (مصوب ۱۳۸۳/۰۵/۱۸) تصریح شده است، اشاره کرد. هدف این طرح‌ها شبکه‌سازی بین دانشگاه‌ها و کاربران (از جمله شرکت‌های دولتی) بود.

حمایت از ایجاد صندوق‌های سرمایه‌گذاری خطرپذیر غیردولتی برای حمایت از شرکت‌های نوپا در قالب ماده (۴۴) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور (مصوب ۱۳۹۴/۰۲/۰۱) از طریق اجازه به دولت برای مشارکت در تأسیس صندوق‌های غیردولتی پژوهشی و فناوری و تقویت صندوق‌های دولتی موجود را نیز می‌توان از دیگر سیاست‌های دولت برای حمایت از تحقیق و توسعه دانست.

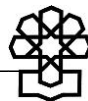
طبق ماده (۵۶) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (مصوب ۱۳۹۳/۱۲/۰۴) نیز همه دستگاه‌های اجرایی مکلف شدند علاوه بر اعتبارات پژوهشی که ذیل دستگاه در قوانین بودجه سالیانه منظور شده است، یک درصد (۱٪) از اعتبارات تخصیص‌یافته هزینه‌ای (به‌استثنای فصول ۱ و ۶) و در مورد شرکت‌های دولتی یک درصد (۱٪) از هزینه‌های غیرعملیاتی را برای امور پژوهشی و توسعه فناوری

هزینه کنند. موضوع ماده فوق در بند «ب» ماده (۶۴) قانون برنامه ششم توسعه (مصوب ۱۳۹۶/۰۱/۱۶) نیز عیناً تکرار شده است.

همچنین طبق بند «س» ماده (۱۳۲) قانون مالیات‌های مستقیم، معادل هزینه‌های تحقیقاتی و پژوهشی اشخاص حقوقی خصوصی و تعاونی در واحدهای تولیدی و صنعتی دارای پروانه بهره‌برداری از وزارتخانه‌های ذی‌ربط که در قالب قرارداد منعقد شده با دانشگاه‌ها یا مراکز پژوهشی و آموزش عالی دارای مجوز قطعی از وزارتخانه‌های علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی که در چارچوب نقشه جامع علمی کشور انجام می‌شود، مشروط بر اینکه گزارش پیشرفت سالیانه آن به تصویب شورای پژوهشی دانشگاه‌ها یا مراکز تحقیقاتی مربوطه برسد و ناخالص درآمد ابرازی حاصل از فعالیت‌های تولیدی و معدنی آنها کمتر از پنج میلیارد (۵,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال نباشد، حداکثر به میزان ده درصد (۱۰٪) مالیات ابرازی سال انجام هزینه مذکور بخشوده می‌شود. معادل مبلغ منظور شده به حساب مالیات اشخاص مذکور، به‌عنوان هزینه قابل قبول مالیاتی پذیرفته نخواهد شد.

طبق ماده (۴۳) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات

مالی دولت (۲) (۱۳۹۳/۱۲/۴)، دانشگاه‌ها و مؤسسه‌های آموزش عالی و پژوهشی (دولتی و غیردولتی) مجازند با ایجاد و مشارکت در شرکت‌های دانش‌بنیان که حداکثر چهل‌ونهم درصد (۴۹٪) سهام آن متعلق به دانشگاه‌ها، مؤسسه‌های پژوهشی و دیگر واحدهای دولتی و مابقی سهام متعلق به اعضای هیئت علمی، دانشجویان و سایر سهامداران بخش خصوصی است، نتایج تحقیقات اعضای هیئت علمی و دانشجویان خود را تجاری‌سازی کنند. ایجاد شرکت و درصدهای سهام و دیگر شرایط مربوط به تصویب هیئت امنای مؤسسه مربوط



خواهد رسید. این شرکت‌ها مشمول قانون درباره منع مداخله وزرا و نمایندگان مجلسین و کارمندان در معاملات دولتی و کشوری مصوب ۱۳۳۷ نیستند.

جدول ۱. طبقه‌بندی سوابق قانونی براساس نوع ابزار یا سیاست

نوع ابزار یا سیاست	ماده قانونی
مشوق‌های مالیاتی	بند «س» ماده (۱۳۲) قانون مالیات‌های مستقیم
کمک‌های مالی بلاعوض، یارانه‌ها و وام‌ها	• بند «د» ماده (۴۵) قانون برنامه چهارم توسعه • بند «ب» ماده (۶۴) قانون برنامه ششم توسعه • بند «پ» ماده (۶۴) قانون برنامه ششم توسعه • ماده (۵۶) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت
سیاست‌های حمایت از پژوهش‌های مشترک	• بند «الف» ماده (۱۷) قانون برنامه پنجم توسعه • بند «ج» ماده (۶۴) قانون برنامه ششم توسعه
سیاست‌های شبکه‌سازی	جزء «۱» ماده (۴) قانون اهداف، وظایف و تشکیلات وزارت علوم، تحقیقات و فناوری
سیاست‌های حمایت مالی به شکل سهام و صندوق‌های سرمایه‌گذاری	• ماده (۴۴) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور • ماده (۴۳) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)

بررسی کلیات طرح

سرمایه‌گذاری در تحقیق و توسعه (R&D) عامل اصلی در ایجاد نوآوری و رشد اقتصادی است. دولت‌ها برای دستیابی به هدف رشد اقتصادی، ابزارهای سیاستی متفاوتی را برای حمایت از تحقیق و توسعه طراحی کرده‌اند. این ابزارها شامل ابزارهای مالی، مالیاتی و

استهلاک تسریع شده، تعرفه گمرکی و غیره است. متأسفانه در کشور ما ابزارهای محدودی برای ارتقای تحقیق و توسعه در قوانین تعریف شده است. اصلی‌ترین قانون در این زمینه بند «س» ماده (۱۳۲) قانون مالیات‌های مستقیم (مصوب ۱۳۹۴) است که با استفاده از ابزار اعتبار مالیاتی از تحقیق و توسعه حمایت می‌کند. اما متأسفانه به‌دلیل طراحی نامناسب طی سال‌های گذشته حتی شرکت‌های بزرگ نیز نتوانسته‌اند از این قانون در جهت ارتقای تحقیق و توسعه استفاده کنند. این طرح نه تنها مشکلات قوانین گذشته را حل نکرده بلکه خود ابزار جدید حمایتی مناسبی را نیز تعریف نکرده است.

یکی از نیازهای قانونی برای حمایت از تحقیق و توسعه، تعیین شمولیت‌هایی است که به‌عنوان تحقیق و توسعه محسوب می‌شوند و همچنین تعریف هزینه‌های مورد قبول به‌عنوان هزینه‌های مصرف شده برای تحقیق و توسعه هستند. بسیاری از فعالیت‌ها ممکن است در تعریف تحقیق و توسعه قرار نگیرند لذا روشن کردن این فعالیت‌ها در یک بند قانونی مربوط به حمایت از تحقیق و توسعه یا در سندهای قانونی دیگر ضروری است. به‌علاوه، در فعالیتی که در طبقه‌بندی تحقیق و توسعه قرار می‌گیرد (به‌طور مثال ساخت نمونه اولیه)^۱، هزینه‌های مختلفی صرف می‌شود. اینکه کدام‌یک از هزینه‌ها به‌عنوان هزینه‌های مورد قبول پذیرفته می‌شود در کارایی و اثرگذاری قانون مؤثر است. از این رو باید هزینه‌های مورد قبول در قانون حمایت از تحقیق و توسعه مشخص شوند. متأسفانه طرح حاضر به این موارد نپرداخته است. به‌طور کلی ایرادهای وارد بر طرح را می‌توان براساس موارد زیر دسته‌بندی کرد:



۱. همپوشانی با قوانین و طرح‌ها یا لوایح در دست بررسی

مواد طرح با برخی از قوانین یا طرح‌ها و لوایح در دست بررسی همپوشانی دارند، مانند همپوشانی با طرح جهش تولید دانش‌بنیان، همپوشانی با قانون حداکثر استفاده از توان تولید داخل و سایر قوانین در جدول ۱.

۲. بار مالی و مغایرت با اصل هفتادوپنجم قانون اساسی

برخی از مواد متضمن بار مالی برای دولت است و از این بابت مغایر اصل هفتادوپنجم قانون اساسی هستند، مانند:

- ماده (۲): با موضوع وظایف و اختیارات شورای سیاست‌گذاری تحقیق و توسعه
- ماده (۳): با موضوع اولویت‌های زنجیره‌های ارزش
- ماده (۴): با موضوع هزینه‌های قابل قبول مالیاتی
- ماده (۵): با موضوع ابزارهای معافیت مالیاتی و دیگر معافیت‌ها از تحقیق و توسعه
- ماده (۷): با موضوع عدم شمول مالیاتی کمک‌های بلاعوض دولتی به شرکت‌ها
- ماده (۱۱): با موضوع ایجاد پارک‌های تجاری‌سازی
- ماده (۱۴): با موضوع معافیت مالیاتی تولید بار اول داروها و تجهیزات

۳. میزان اثربخشی و امکان اجرای مواد

در مورد میزان اثربخشی و امکان اجرای برخی از مواد طرح نیز تردید وجود دارد برای مثال ماده (۱۴) طرح که بسیار کلی است. اگر این داروها و تجهیزات دانش‌بنیان باشند که در حال حاضر نیز معاف از مالیات هستند. ضمن اینکه بار مالی دارد و به کاهش درآمد عمومی منجر می‌گردد و لذا مغایر اصل ۷۵ قانون اساسی است. همچنین مرجع تشخیص و روش احراز بار اول بودن این تجهیزات نیز مشخص نشده است.

۴. خلأها براساس ابزارهای تعریف شده

همان‌طور که در جدول ۲ مشاهده می‌شود هیچ‌کدام از مواد طرح به سیاست‌های حمایت از نیروی انسانی تحقیق و توسعه، سیاست‌های ایجاد تقاضا و سیاست‌های حمایت مالی به شکل سهام و صندوق‌های سرمایه‌گذاری خطرپذیر نمی‌پردازد و اکثر مواد به ابزار مشوق‌های مالیاتی مربوط است.

جدول ۲. طبقه‌بندی مواد طرح براساس نوع ابزار یا سیاست

نوع ابزار یا سیاست	ماده مربوطه
کمک‌های مالی بلاعوض، یارانه‌ها و وام‌ها	ماده (۸)
مشوق‌های مالیاتی	مواد (۴)، (۵)، (۷) و (۱۴)
سیاست‌های حمایت از پژوهش‌های مشترک	ماده (۶)
سیاست‌های حمایت از نیروی انسانی	-
سیاست‌های ایجاد تقاضا	-
سیاست‌های حمایت مالی به شکل سهام و صندوق‌های سرمایه‌گذاری	-
سیاست‌های شبکه‌سازی	ماده (۱۱)
پشتیبانی اطلاعاتی و کارگزاری	ماده (۱۳)
اصلاح قوانین مالکیت فکری	مواد (۹) و (۱۰)

بررسی مواد طرح

در این بخش، هریک از ۱۶ ماده طرح به تفکیک ارزیابی شده و ایرادهای وارد بر آن بیان می‌شود.



ماده (۱) - تشکیل شورای سیاستگذاری تحقیق و توسعه

شورای سیاستگذاری تحقیق و توسعه در معاونت علمی و فناوری ریاست جمهوری با ترکیب زیر تشکیل می‌شود:

- معاون علمی و فناوری رئیس‌جمهور (به‌عنوان رئیس)،
- معاون وزارت علوم و تحقیقات و فناوری،
- معاون ذی‌ربط وزیر صنعت، معدن و تجارت (به‌عنوان دبیر)،
- معاون وزیر نفت،
- رئیس سازمان امور مالیاتی،
- معاون وزیر نیرو،
- رئیس گمرک ایران،
- معاون ذی‌ربط سازمان برنامه و بودجه،
- سه نفر از اعضای عضو هیئت علمی دانشگاه‌ها، صاحب‌نظر در امر تحقیق و توسعه به انتخاب رئیس شورا،
- دبیر انجمن تخصصی تحقیق و توسعه صنایع و معادن.

ارزیابی ماده (۱)

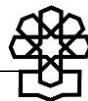
یکی از اولین ابزارهایی که برای حل یک مشکل در قوانین کشور ما مورد توجه قرار می‌گیرد، ایجاد شورای جدید برای رسیدگی به موضوع است. به‌علاوه اینکه، تجربه شوراهای مختلف در کشور نشان داده است که ایجاد شورا بدون داشتن ساختارهای اجرایی برای پیشبرد برنامه‌ها نمی‌تواند مشکلات یک بخش را حل کند. سایر ایرادهای این ماده عبارتند از:

۱. هیچ‌کدام از اعضای این شورا قابل سؤال و استیضاح نیستند و از همین رو باعث افت نظارت مجلس در این خصوص خواهد شد.
۲. نحوه تشکیل و تعداد جلسات این شورا مسکوت مانده است.
۳. تشکیل شورای جدید، نهادسازی جدیدی است که ضرورتی برای آن وجود ندارد.
۴. برخلاف اینکه هدف اصلی از این طرح حمایت از بخش خصوصی است اما اکثریت اعضای این شورا را مسئولان دولتی تشکیل داده‌اند.
۵. عضویت دبیر انجمن تخصصی تحقیق و توسعه صنایع و معادن به دلیل غیردولتی بودن مغایر اصل شصتم قانون اساسی است.
۶. نحوه اتخاذ تصمیم این شورا و ابلاغ مصوبات آن مشخص نشده است و از این جهت واجد ایراد و مغایر بند «۱۳» سیاست‌های کلی نظام اداری و جزء «۳» بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری است.

ماده (۲) - وظایف و اختیارات شورای سیاستگذاری تحقیق و توسعه

وظایف و اختیارات شورای سیاستگذاری تحقیق و توسعه به شرح زیر است:

۱. ارزیابی واحدهای تحقیق و توسعه مربوط به شرکت‌های دانش‌بنیان و شرکت‌های صنعتی، معدنی، خدمات مهندسی دارای پروانه بهره‌برداری از وزارت صنعت، معدن و تجارت و دارای پروانه تحقیق و توسعه (مبتنی بر مدل‌های استاندارد تحقیق و توسعه و مدیریت نوآوری) مبتنی بر خروجی نوآورانه یا ارتقای کیفیت محصول و تقاضا و صادرات.
۲. تشویق و حمایت از اشخاص حقیقی بازاریاب داخل و خارج مبتنی بر حمایت از کالاها و خدمات ساخت داخل.



۳. تشویق و حمایت شرکت‌های تجاری‌ساز، فن بازارها و سرمایه‌گذاری در امور تجاری‌سازی نوآوری‌ها، اختراعات و ابتکارات برای ایجاد محصول یا بازار جدید یا ارتقای کیفیت محصولات فعلی با نگرش قابلیت رقابت در بازارهای داخلی و خارجی.
۴. حمایت از ایجاد و توسعه واحدهای تحقیق و توسعه، پایگاه‌های نوآوری، شتاب‌دهنده‌های شرکتی و اسپین‌آف‌های تخصصی.
۵. حمایت از پروژه‌های مرتبط با تحقیق و توسعه و یا نوآوری به‌علاوه سرمایه‌گذاری خطرپذیر.
۶. چگونگی حمایت از پژوهش‌های تقاضامحور مشترک دانشگاه‌ها، پژوهشگاه‌ها و شرکت‌های فن‌آور و دانش‌بنیان.
۷. تغییر رویکرد غالب فعالیت مناطق آزاد از واردات به صادرات و ارائه به مقامات ذی‌صلاح برای تصویب به‌خصوص در انتقال فناوری و صادرات محصولات فن‌آور و دانش‌بنیان از طریق ایجاد درگاه‌ها و پایگاه‌های تخصصی صادرات و انتقال فناوری.
۸. چگونگی ارزیابی پروژه‌های تحقیقاتی و مطالعاتی مبتنی بر نوآوری، خروجی‌محور و تقاضامحور.
۹. ارائه دستورالعمل ارزش‌گذاری، اعتبارسنجی و رتبه‌بندی مالکیت فکری در حوزه علم و فناوری برای ارائه به بانک‌ها و مؤسسه‌های اعتباری به‌عنوان وثیقه‌ها و ضمانت‌نامه‌های بانکی.
۱۰. معیارهای لازم برای تشخیص فعالیت‌هایی که تحقیق و توسعه نامیده می‌شود.
۱۱. نظام‌مندی سطوح آمادگی فناوری‌ها (TRLs).
۱۲. فراهم کردن سازوکار لازم برای پاسخ به استعلام ثبت اختراع و اکتشاف.
۱۳. حمایت از شناسایی، ایجاد و توسعه واحدهای توانمندساز در حوزه تحقیق و توسعه، نوآوری سازمانی و مدیریت نوآوری.

۱۴. افزایش سطح کمی و کیفی حمایت‌های معاونت علمی، فناوری و وزارت صمت (شرکت شهرک‌های صنعتی) از خدمات انتقال فناوری، تجاری‌سازی، مدیریت فناوری و شناسایی و رفع نیازهای فناوری.

۱۵. حمایت از صنایع در دریافت خدمات از واحدهای توانمندساز در حوزه R&D و توسعه نوآوری.

۱۶. حمایت از برگزاری تورهای توانمندساز تحقیق و توسعه داخلی و خارجی.

۱۷. حمایت از پیاده‌سازی سیستم مدیریت نوآوری و تحقیق و توسعه در واحدهای صنعتی، معدنی و تجاری، همچنین حمایت از ایجاد یا توسعه پایگاه‌های نوآوری، شتاب‌دهنده‌های شرکتی، مراکز نوآوری و اسپین‌آف‌های تخصصی (مشترک صنایع با دانشگاه‌ها، پژوهشگاه‌ها، استارت‌آپ‌ها، شرکت‌های فناور و دانش‌بنیان).

۱۸. حمایت از انواع قراردادهای رسمی انتقال فناوری مانند تحقیق و توسعه مشترک، اعطای لیسانس، سرمایه‌گذاری مشترک و سایر روش‌ها (داخل به داخل، خارج به داخل و داخل به خارج).

۱۹. حمایت از اجرای روش‌های غیررسمی انتقال فناوری مانند مهندسی معکوس، آموزش.

تبصره - از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون، اختصاص هرگونه کمک‌های مالی و اعتباری، معافیت‌های مالیاتی و گمرکی و تسهیلات دولتی به مراکز تحقیقاتی دولتی و غیردولتی منوط به رعایت ضوابط موضوع این قانون است.

ارزیابی ماده (۲)

۱. در این ماده بسیاری از بندهایی که به‌عنوان وظایف شورا مطرح شده است از جنس



هدف هستند نه از جنس اقدامات و وظایفی که یک شورا باید انجام دهد. جنس فعالیت‌ها و اهداف تعیین شده برای شورای مذکور با ماهیت شورا سازگار نیست و به نظر می‌رسد موارد مطرح شده نیازمند سازوکارهای نهادی و سازمانی است.

۲. در این طرح برای شورا ابزاری دیده نشده است. البته شاید تهیه‌کنندگان این طرح در نظر داشته‌اند که با تعریف ردیف بودجه سالیانه برای شورا این امکان را به شورا بدهند که این وظایف را اجرایی کند. نکته مهم این است که بعضی از حمایت‌هایی که به‌عنوان وظیفه برای شورا تعریف شده (برای مثال بندهای «۳»، «۴»، «۵»، «۱۵») را نمی‌توان تنها با استفاده از ابزار مالی اجرایی کرد و تجربه قوانین حمایتی گذشته نشان داده است وقتی حمایت از یک فعالیت منوط به بودجه می‌شود با توجه به محدودیت‌های دولت در تخصیص بودجه عملاً این فعالیت‌ها مورد حمایت چندانی قرار نمی‌گیرند.

۳. سایر ایرادهای این ماده عبارتند از:

○ به‌دلیل استفاده از واژگان بیگانه مغایر اصل پانزدهم قانون اساسی است مانند

اسپیناف، استارت آپ و ...

○ در همه بندهای مزبور واژگان «تشویق» و «حمایت» ابهام دارد و در صورتی که

متضمن بار مالی برای دولت باشد مغایر اصل هفتادوپنجم قانون اساسی به نظر می‌رسد.

○ واژه «فن‌بازار» مصرح در بند «۳» واجد ابهام بوده و از این جهت مغایر بند «۱۳»

سیاست‌های کلی نظام اداری و جزء «۳» بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری است.

○ واژه «پروژه» مصرح در بندهای «۵» و «۸»، واژه «اسپیناف» مذکور در بند

«۴» و «۱۷»، واژه «تور» در بند «۱۶»، واژه «R&D» مذکور در بند «۱۵»، واژه

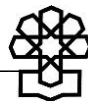
«سیستم» مصرح در بند «۱۷» و واژه «لیسانس» مذکور در بند «۱۸» به‌دلیل غیرفارسی

بودن مغایر اصل پانزدهم قانون اساسی به نظر می‌رسد.

- ایجاد درگاه و پایگاه تخصصی صادرات و انتقال فناوری موجد بار مالی برای دولت بوده و از این جهت مغایر اصل هفتادوپنجم قانون اساسی به نظر می‌رسد.
- بند «۹» از جهت تفویض تصویب دستورالعمل و مصوبات عام‌الشمول به شورای سیاستگذاری تحقیق و توسعه که در صلاحیت حصری وزیر یا هیئت وزیران یا کمیسیون متشکل از چند وزیر است، مغایر اصل یکصدوسی‌وهشتم قانون اساسی به نظر می‌رسد.
- مراد از «ضوابط موضوع این قانون» مذکور در تبصره مشخص نبوده و از این جهت واجد ابهام و مغایر بند «۱۳» سیاست‌های کلی نظام اداری و جزء «۳» بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری است. همچنین با عنایت به اینکه این تبصره در مقام نسخ و اصلاح ضمنی قوانین مالیاتی و گمرکی بدون ذکر نام و شناسه تخصصی آنها بوده مغایر جزء «۸» بند «۹» سیاست‌های کلی قانونگذاری به نظر می‌رسد.

ماده (۳) - اولویت‌های زنجیره‌های ارزش

دستگاه‌های موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶ مکلفند با هدف توسعه زنجیره ارزش، تکمیل آن و ارتقای تاب‌آوری ملی در حوزه‌های مرتبط، اولویت‌های زنجیره‌های ارزش بخش خود را حداکثر تا پایان خرداد هر سال تعیین و در سامانه آن دستگاه، اعلام کنند و برای ارتقا و تکمیل زنجیره‌های ارزش از طریق شرکت‌های دانش‌بنیان، شرکت‌های صنعتی، معدنی، خدمات مهندسی دارای پروانه بهره‌برداری از وزارت صنعت، معدن و تجارت و دارای پروانه تحقیق و توسعه و دانشگاه‌ها و مراکز پژوهشی برنامه‌ریزی کنند و در اردیبهشت‌ماه هر سال گزارش عملکرد سال قبل موضوع این ماده را به کمیسیون‌های ذی‌ربط در مجلس گزارش دهند.



ارزیابی ماده (۳)

این ماده در عمل نمی‌تواند تأثیر زیادی بر تحقیق و توسعه در کشور بگذارد زیرا اجرای آن با ابهامات مختلفی روبه‌رو است از جمله اینکه ملاک تعیین اولویت‌های زنجیره ارزش و نوع برنامه‌ریزی ذکر شده در این ماده مشخص نشده است و خود نیازمند یک آیین‌نامه است. ضمن اینکه موضوع این ماده هم‌اکنون در ماده (۱) طرح جهش دانش‌بنیان گنجانده شده است. سایر ایرادهای این ماده عبارتند از:

۱. اولاً نیاز است که اولویت‌های هر دستگاه طبق یک رویه یکسان به تصویب مرجع بالاتری برسد.

۲. معیار اولویت‌دار بودن هر دستگاه مشخص باشد.

۳. مستفاد از نظر شماره ۹۷/۱۰۲/۸۵۲۵ مورخ ۹۷/۱۱/۲۵ شورای محترم نگهبان در خصوص بررسی طرح «حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور و حمایت از کالای ایرانی»، اطلاق ماده (۳) نسبت به مواردی که اعلام عمومی آنها خلاف امنیت و مصالح عمومی است خلاف موازین شرع به نظر می‌رسد.

۴. الزام به تشکیل سامانه موجد بار مالی برای دولت بوده و به جهت افزایش هزینه‌های عمومی مغایر اصل هفتادوپنجم قانون اساسی به نظر می‌رسد.

ماده (۴) - هزینه‌های قابل قبول مالیاتی

متن زیر جایگزین بند «۸» ماده (۱۴۸) قانون مالیات‌های مستقیم مصوب ۱۳۹۴ می‌شود: «هزینه‌های تحقیقاتی، آزمایشی و آموزشی، خرید کتاب، نشریات و لوح‌های فشرده، هزینه‌های بازاریابی، تبلیغات و نمایشگاهی، هزینه‌های تحصیل دانشجویان ارشد و دکترای رشته‌های متناسب با نوع صنایع و بورسیه توسط شرکت‌های دانش‌بنیان، بنگاه‌های کوچک، متوسط و

بزرگ، هزینه‌های سرمایه‌گذاری شرکت‌های تجاری‌سازی، هزینه‌های سرمایه‌گذاری برای فراوری ضایعات و کاهش مصرف انرژی، ضایعات و آلاینده‌گی مربوط به محیط زیست».

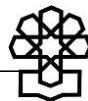
ارزیابی ماده (۴)

در این بند تلاش شده بعضی از هزینه‌های مشخص را به‌عنوان هزینه‌های قابل قبول مالیاتی تعریف کند. بررسی این هزینه‌ها و انطباق با بند «۸» ماده (۱۴۸) قانون مالیات‌های مستقیم نشان می‌دهد به‌جز هزینه تحصیل دانشجویان ارشد و دکترا، بقیه هزینه‌ها یا در حال حاضر مشمول بند «۸» ماده (۱۴۸) قانون مالیات‌های مستقیم هستند و یا اینکه هزینه سرمایه‌گذاری بوده و عملاً به‌عنوان هزینه قابل قبول محسوب می‌شوند. هدف تهیه‌کنندگان از این بند چندان مشخص نیست چراکه عملاً تأثیری بر ارتقای تحقیق و توسعه ندارد. سایر ایرادهای این ماده عبارتند از:

۱. این ماده به جهت اینکه موجب کاهش درآمد عمومی خواهد شد مغایر اصل هفتادوپنجم قانون اساسی به‌نظر می‌رسد.
۲. از شفافیت لازم برخوردار نیست و احتمال فساد وجود دارد.

ماده (۵) - ابزارهای معافیت مالیاتی و دیگر معافیت‌ها از تحقیق و توسعه

از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون، مراکز تحقیق و توسعه، شرکت‌های صنعتی، معدنی، خدمات مهندسی دارای پروانه بهره‌برداری از وزارت صنعت، معدن و تجارت و دارای پروانه تحقیق و توسعه پس از ارزیابی با ضوابط و معیارهای مصوب شورای موضوع ماده (۱) قانون مشمول مفاد موضوع مواد (۳) و (۹) قانون حمایت از شرکت‌ها و مؤسسه‌های دانش‌بنیان و تجاری‌سازی نوآوری‌ها و اختراعات مصوب ۱۳۸۹ خواهند شد.



ارزیابی ماده (۵)

به نظر می‌رسد این ماده تلاش می‌کند از ابزارهای معافیت مالیاتی و دیگر معافیت‌ها برای شرکت‌های دارای پروانه تحقیق و توسعه و بهره‌برداری از وزارت صمت حمایت کند. استفاده از این حمایت‌ها منوط به ضوابط و معیارهای مصوب شورای موضوع ماده (۱) قانون مذکور است که خود محل ابهام دارد و احتمال تداخل و موازی کاری با فعالیت سایر نهادها همچون وزارت صمت وجود دارد.

نکته قابل توجه این است که سال‌های متمادی است که مراکز تحقیق و توسعه شرکت‌ها در صورتی که در پارک‌های علم و فناوری مستقر باشند به لحاظ قانونی مشمول این معافیت‌ها هستند لذا ذکر مجدد آن در این طرح اثرگذاری خاصی نخواهد داشت. مهم‌تر از همه اینکه استفاده از معافیت‌ها و مشوق‌های ماده (۳) و (۹) قانون حمایت از شرکت‌های دانش‌بنیان به معنای تحمیل کاهش درآمدهای دولت و مغایرت با اصل هفتادوپنجم قانون اساسی است.

همچنین اعطای صلاحیت تصویب «ضوابط و معیارهای تحقیق و توسعه» به کمیسیون موضوع ماده (۱) به جهت عضویت غیر وزیر معایر اصل یکصدوسی‌وهشتم قانون اساسی است.

ماده (۶) - قراردادهای تحقیقاتی با شرکت‌ها و مؤسسه‌ها

به‌منظور بهبود رقابت‌پذیری ملی و افزایش اشتغال مولد و پایدار و با هدف توسعه فعالیت‌های شرکت‌های تولیدی و مهندسی دارای پروانه بهره‌برداری از وزارت صنعت، معدن و تجارت و دارای پروانه تحقیق و توسعه و همچنین ارتقای سطح تحقیق و توسعه ملی:

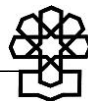
۱. دستگاه‌های اجرایی مجازند اعتبارات موضوع ماده (۵۶) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) مصوب ۱۳۹۳ و نیز اعتبارات پژوهشی ذیل دستگاه در قوانین بودجه سالیانه را در قالب قراردادهای تحقیقاتی با شرکت‌ها و مؤسسه‌های موضوع این ماده هزینه کنند.

۲. نهادهای اقتصادی تحت نظارت مقام معظم رهبری همچون آستان قدس رضوی، بنیاد مستضعفان انقلاب اسلامی، ستاد اجرایی فرمان امام (ره)، قرارگاه‌های سازندگی و بنیاد مسکن مکلف خواهند بود که حداقل ۵ درصد از درآمد سالیانه خود را با اذن معظم‌له در قالب اجرای پروژه‌های پیشتاز ملی در حوزه فناوری و نوآوری و نیز توسعه تولید محصولات دانش‌بنیان و نوآورانه در قرارداد همکاری و سرمایه‌گذاری با شرکت‌ها و مؤسسه‌های موضوع این ماده با رعایت اولویت‌ها و نیازهای کشور هزینه کنند.

ارزیابی ماده (۶)

در بند «۱» این ماده به دستگاه‌ها اجازه‌ای داده شده که به‌نظر عملاً این اجازه را قبلاً داشته‌اند و نیاز به قانون برای اجرایی شدن ندارد. همچنین منظور از اعتبارات پژوهشی ذیل دستگاه در قوانین بودجه ابهام دارد، زیرا دستگاه‌ها به‌ازای برنامه‌های مختلف اعتبار دریافت می‌کنند و به‌صراحت در قوانین بودجه مشخص نشده است که کدام اعتبار و چه میزان از آنها پژوهشی محسوب می‌شود. هرچند ردیف اختصاصی به نام پژوهش‌های کاربردی به‌ازای برخی از دستگاه‌ها تعریف شده است.

موضوع بند «۲» در طرح جهش تولید دانش‌بنیان آمده است و می‌توان شرکت‌های دارای پروانه تحقیق و توسعه ذیل وزارت صمت را نیز به آن اضافه کرد. ضمن اینکه خارج شدن حکم از حالت تکلیفی و هزینه‌کرد ۵ درصد از سود سالیانه نسبت به درآمد سالیانه



در همکاری این نهادها مؤثرتر است.

مراد از «نهادهای اقتصادی زیر نظر رهبری» مشخص نیست و از این جهت واجد ابهام و مغایر بند «۱۳» سیاست‌های کلی نظام اداری و جزء «۳» بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری است. همچنین عبارت «رعایت اولویت‌ها و نیازهای کشور» ابهام دارد و مشخص نیست مرجع تعیین این اولویت‌ها کدام نهاد است.

ماده (۷) - عدم شمول مالیاتی کمک‌های بلاعوض دولتی به شرکت‌ها

به‌منظور ارتقای توان تحقیق و توسعه و رونق تولید عبارت زیر به‌عنوان بند «د» به ماده (۱۲۷) قانون مالیات‌های مستقیم اضافه می‌شود.

بند «د» - کمک‌های بلاعوض دولتی به شرکت‌های تولیدی و مهندسی دارای پروانه بهره‌برداری از وزارت صنعت، معدن و تجارت و دارای پروانه تحقیق و توسعه با هدف توسعه فناوری.

ارزیابی ماده (۷)

مطابق بند «الف» ماده (۱۲۷) قانون مالیات‌های مستقیم: «کمک‌های نقدی و غیرنقدی بلاعوض سازمان‌های خیریه یا عام‌المنفعه یا وزارتخانه‌ها یا مؤسسات دولتی و شرکت‌های دولتی یا شهرداری‌ها یا نهادهای انقلاب اسلامی به اشخاص حقیقی غیر از مواردی که مشمول مالیات فصل حقوق است»، مشمول مالیات نمی‌شوند. این ماده پیشنهاد می‌دهد که کمک‌های بلاعوض دولتی که به هدف توسعه فناوری به شرکت‌ها داده می‌شود نیز مشمول مالیات نشوند. ایرادهای این ماده عبارتند از:

۱. به‌دلیل کاهش درآمدهای دولت، مغایر اصل هفتادوپنجم قانون اساسی است.

۲. به‌دلیل نبود سازوکارهای شفاف مالیاتی، احتمال فساد وجود دارد.

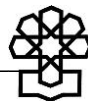
ماده (۸) - تسهیلات گمرکی

با هدف تسهیل فضای کسب‌وکار و به‌منظور تقویت مراکز تحقیق و توسعه و شرکت‌های تولیدی و مهندسی دارای پروانه بهره‌برداری از وزارت صنعت، معدن و تجارت و دارای پروانه تحقیق و توسعه، گمرک جمهوری اسلامی ایران موظف است با همکاری معاونت علمی و فناوری رئیس‌جمهور و وزیر صنعت، معدن و تجارت دستورالعمل شناسایی و تسهیل فرایندهای گمرکی در صادرات محصولات ایرانی تولید شده در شرکت‌های موضوع این ماده با نام‌های تجاری خارجی را ظرف سه ماه از تصویب این قانون تدوین و ابلاغ کند.

ارزیابی ماده (۸)

به‌نظر می‌رسد هدف از این ماده آن بوده است که مشابه ماده (۳) طرح جهش تولید دانش‌بنیان، شرکت‌های مطروحه در این طرح را نیز مشمول اقدامات آن کند. باید به این نکته توجه داشت که هرچند استفاده از تسهیلات گمرکی یکی از ابزارهای حمایت از تحقیق و توسعه محسوب می‌شود اما هدف اصلی مراکز تحقیق و توسعه وابسته به صنعت، تأمین نیازهای پژوهشی و فناوری صنعت است و با هدف شرکت دانش‌بنیان که تولید یک محصول است متفاوت است. از این‌رو محصولات این مراکز از جنس فناوری است که باید در قالب انتقال فناوری صادر شوند و از جنس کالای دانش‌بنیانی نیست که بتوان برای آنها تسهیلات خاصی در فرایند گمرکی ایجاد کرد.

همچنین، تفویض تصویب دستورالعمل شناسایی و تسهیل فرایندهای گمرکی به گمرک جمهوری اسلامی ایران مغایر اصل یکصدوسی‌هشتم قانون اساسی است.



ماده (۹) - ایجاد نهاد دادرسی تخصصی علم و فناوری

قوه قضائیه مکلف است ظرف ۶ ماه از لازم‌الاجرا شدن این قانون نسبت به ایجاد نهاد دادرسی تخصصی علم و فناوری ظرف یک سال در زمینه مالکیت فکری که امکان پیگیری حقوقی و قضایی تخلفات را به نحوی مناسب فراهم کند، اقدام کند.

ارزیابی ماده (۹)

از ایرادهای این ماده دخالت و موازی‌کاری در طرح مالکیت صنعتی و چارچوب نهادی قوه قضائیه است.

ماده (۱۰) - اصلاح قانون ثبت اختراعات

متن زیر به‌عنوان ماده الحاقی قانون ثبت اختراعات، طرح‌های صنعتی و علائم تجاری مصوب ۱۳۸۶ الحاق می‌شود:

ادارات ثبت موظفند از تاریخ لازم‌الاجرا شدن قانون شرایط ماهوی اختراع و اکتشاف متقاضیان را از شورای سیاستگذاری موضوع ماده (۲) قانون استعلام کنند، شورای مذکور موظف است ظرف حداکثر یک ماه پاسخ دهد، عدم پاسخ در موعد مقرر مانع ادامه فرایند امور ثبتی نمی‌شود، در صورت کشف هرگونه مغایرت یا تضادی پس از موعد مذکور مسئولیت متوجه مرجع پاسخگویی است.

ارزیابی ماده (۱۰)

اصلاح قانون ثبت اختراعات در قالب طرح مالکیت صنعتی حال حاضر در دستور کار مجلس قرار دارد. همچنین این شورا نه‌تنها توانمندی لازم را در فرایند تخصصی ثبت اختراع ندارد بلکه این بند موازی‌کاری و تداخل در اجرای قانون مرتبط با مالکیت صنعتی محسوب می‌شود.

همچنین شرایط ماهوی اختراع و اکتشاف دارای ماهیت تقنینی بوده لذا تفویض تصویب آن به شورای سیاستگذاری تحقیق و توسعه موضوع ماده (۱) مغایر اصل هشتادوپنجم قانون اساسی است. مضاف بر آنکه الزام به استعلام از شورای مزبور در همه موارد، مغایر نظام اداری صحیح موضوع بند «۱۰» اصل سوم قانون اساسی به نظر می‌رسد.

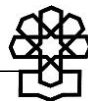
به‌علاوه، با توجه به اینکه این ماده در صدد اصلاح قانون «ثبت اختراعات، طرح‌های صنعتی و علائم تجاری» است، عبارت «از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون» واجد ابهام است. همچنین، عبارت «مسئولیت متوجه مرجع پاسخگویی است» واجد ابهام است و نوع مسئولیت اعم از اداری، کیفری و مدنی مشخص نشده است.

ماده (۱۱) - ایجاد پارک‌های تجاری سازی

دولت مکلف است نسبت به ایجاد پارک‌های تجاری‌سازی برای تکمیل زنجیره تولید از ایده تا محصول بر مبنای نیاز بازار ظرف یک سال از لازم‌الاجرا شدن قانون اقدام کند. آیین‌نامه اجرایی این ماده ظرف سه ماه توسط شورای موضوع ماده (۲) قانون تهیه و به تصویب هیئت دولت خواهد رسید.

ارزیابی ماده (۱۱)

از آنجا که بر حسب هدف اعلامی، اختلاف چندانی میان این پارک‌ها و پارک‌های علم و فناوری وجود ندارد، می‌توان با تغییر در مسئولیت‌ها یا اهداف پارک‌های موجود در زمینه تکمیل زنجیره تولید از ایده تا محصول به اهداف این ماده دست پیدا کرد. با توجه به اینکه این ماده بیشتر به شرکت‌های دانش‌بنیان مربوط باشد تا مراکز تحقیق و توسعه باید پیشنهاد شود در قانون مربوطه مورد بررسی قرار گیرد. سایر ایرادهای این ماده عبارتند از:



۱. به دلیل وجود ابهام در برخی از اصطلاحات، تصویب این ماده به شکل کنونی مغایر با بند «۹» سیاست‌های کلی قانونگذاری است مانند عبارت «پارک‌های تجاری‌سازی».
۲. ایجاد چنین مراکزی نیازمند منابع مالی است و از این نظر باعث افزایش هزینه‌های دولت می‌شود. تصویب این ماده به شکل کنونی با اصل هفتادوپنجم قانون اساسی مغایرت دارد.

ماده (۱۲) - ضمانت اجرایی

عدم اجرا یا عدم اجرای به موقع هریک از مواد مقرر در این قانون و سایر قوانینی که تأکید و تصریح در حمایت از تولید داخل دارند تخلف محسوب و متخلف با احراز تخلف توسط دستگاه‌های نظارتی ضمن انفصال از خدمت به تشخیص هیئت تخلفات آن دستگاه به مدت سه ماه تا یک سال و به پرداخت دو برابر خسارت وارده به کشور به تشخیص کارشناس رسمی دادگستری محکوم می‌شود.

ارزیابی ماده (۱۲)

این ماده بسیار مبهم است. معیارهای خسارت و شیوه ارزیابی آن معلوم نیست. ضمن اینکه روش‌های جبری و قهری به این شکل، هیچگاه نتوانسته به اندازه روش‌های تشویقی و ابزارهای مناسب و اجرای صحیح تشویق در توسعه فناوری کشور مفید باشد. همچنین این ماده بهتر است که در انتهای طرح بیاید.

عبارت «سایر قوانین» ابهام دارد و از این جهت مغایر بند «۱۳» سیاست‌های کلی نظام اداری و جزء «۳» و «۸» بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری است. حکم به پرداخت دو برابر خسارت وارده به کشور از سوی «کارشناس رسمی دادگستری» مغایر اصل سی‌وچهارم و یکصدوپنجاه‌وششم قانون اساسی به نظر می‌رسد، چراکه اصولاً

حکم را یا باید دادگاه صادر کند یا قابل تجدیدنظر در دادگاه باشد.

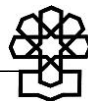
ماده (۱۳)- انتشار آمار حوزه فعالیت شرکت‌های تولیدی و مهندسی

از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون، وزیر صنعت، معدن و تجارت موظف است با همکاری مرکز آمار ایران، به‌صورت سالیانه آمارهای حوزه فعالیت شرکت‌های تولیدی و مهندسی دارای پروانه بهره‌برداری از وزارت صنعت، معدن و تجارت و دارای پروانه تحقیق و توسعه را منتشر کند. دستورالعمل طراحی، پیاده‌سازی و به‌روزرسانی سامانه آماری مورد نیاز را شورای سیاستگذاری موضوع ماده (۵) این قانون تهیه و ابلاغ می‌کند. گزارش این سامانه هر ۶ ماه یک‌بار وزیر صنعت، معدن و تجارت به کمیسیون صنایع و معادن مجلس شورای اسلامی ارائه می‌دهد.

سازمان امور مالیاتی کل کشور و سازمان تأمین اجتماعی و بانک مرکزی موظفند اطلاعات شرکت‌های تولیدی و مهندسی دارای پروانه بهره‌برداری از وزارت صنعت، معدن و تجارت و دارای پروانه تحقیق و توسعه را به‌صورت برخط در اختیار وزیر صنعت، معدن و تجارت قرار دهند.

ارزیابی ماده (۱۳)

در این ماده با تشکیل یک سامانه آماری و ارائه آمار باعث اختلال و موازی‌کاری در سایر فعالیت‌های مرتبط با جمع‌آوری آمار می‌شود زیرا براساس تبصره «۱» بند «ب» ماده (۶۴) قانون برنامه ششم، مرکز آمار ایران مکلف به ارائه اطلاعات هزینه‌کرد تحقیق و توسعه شده است. ضمن اینکه در بند «الف» و «ب» ماده (۱۰) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، مرکز آمار ایران مرجع رسمی اعلام و انتشار آمارهای کشور است.



ماده (۱۴) - معافیت مالیاتی تولید بار اول داروها و تجهیزات

داروها و تجهیزاتی که برای اولین بار در کشور تولید می‌شود تا پنج سال از پرداخت مالیات معافند.

ارزیابی ماده (۱۴)

این ماده بسیار کلی است و اهداف آن مشخص نیست. اگر این داروها و تجهیزات دانش‌بنیان باشند که در حال حاضر نیز معاف از مالیات هستند. ضمن اینکه بار مالی دارد و به کاهش درآمد عمومی منجر می‌شود و لذا مغایر اصل هفتادوپنجم قانون اساسی است. همچنین مرجع تشخیص و روش احراز بار اول بودن این تجهیزات نیز مشخص نشده است.

ماده (۱۵) - آیین‌نامه اجرایی

آیین‌نامه اجرایی این ماده را وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی با همکاری سازمان برنامه و بودجه، معاونت علمی و فناوری ریاست جمهوری و وزارت صمت طی سه ماه پس از تصویب قانون تهیه و به تصویب هیئت وزیران خواهد رساند.

ارزیابی ماده (۱۵)

به نظر می‌رسد این ماده می‌بایست به صورت یک تبصره برای ماده (۱۴) ارائه شود.

نتیجه‌گیری و پیشنهاد

بررسی این طرح نشان می‌دهد که مواد ارائه شده نمی‌تواند به رسیدن به اهداف این طرح کمک مؤثر کنند. لذا با توجه به ارزیابی انجام شده که در بخش‌های قبلی ارائه شده است پیشنهاد می‌شود این طرح مورد بازنگری کلی قرار گیرد. لازم است در این بازنگری از ابزارهای سیاستی مهمی مانند اعتبار مالیاتی و همچنین استهلاك تسریع شده برای

حمایت از تحقیق و توسعه استفاده شود.

با توجه به رویکردهای تقویت تحقیق و توسعه که در این طرح مغفول مانده و ارتباط بسیار زیاد این طرح با طرح جهش تولید دانش‌بنیان از این منظر که یکی از رویکردهای تقویت تحقیق و توسعه در صنعت، تقویت ارتباط آنها با شرکت‌های دانش‌بنیان است، درخصوص این طرح هیچ راهکاری ارائه نشده است.

همچنین در بیشتر مواد طرح حاضر، توسعه قوانین قبلی اتفاق افتاده است. این موضوع به دلیل افزایش هزینه‌ها و کاهش درآمدهای دولت مغایر با اصل هفتادوپنجم قانون اساسی تشخیص داده شده است. این مسئله در کنار عدم توجه به زیرساخت‌ها و نبود سازوکارهای اصولی در پیاده‌سازی مواد این طرح، امکان ایجاد فساد را افزایش خواهد داد. ابهام در عبارات و واژگان متعدد در این طرح، مغایرت با بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری را پیش می‌کشد. استفاده از واژگان بیگانه نیز مغایر با اصل پانزدهم قانون اساسی است. با توجه به ایرادهای متعدد این طرح، بازنگری کلی آن همراه با در نظر گرفتن مشابهت‌های آن با سایر طرح‌ها و قوانین مشابه پیشنهاد می‌شود.

منابع و مأخذ

۱. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
۲. قانون حمایت از شرکت‌ها و مؤسسات دانش‌بنیان و تجاری‌سازی نوآوری‌ها و اختراعات (۱۳۸۹).
۳. قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور (۱۳۹۶).
۴. علیزاده، پریسا، منطقی، منوچهر، سیاست‌های حمایت از تحقیق و توسعه در بخش کسب‌وکار فصلنامه علمی-پژوهشی سیاست علم و فناوری، سال یازدهم، شماره ۲، تابستان ۱۳۹۸.
5. UNU-MERIT (2009). Policy Mixes for R&D in Europe, Office of the European Union.

