



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

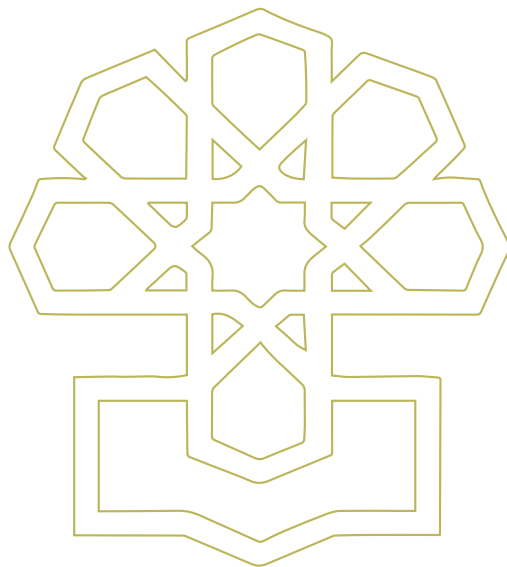
مشخصات گزارش:



دفتر مطالعات آموزش و فرهنگ

شماره مسلسل:
۲۷۰۱۸۸۹۹

تاریخ انتشار:
۱۴۰۲/۲/۱۰



چالش‌های اجرایی ماده (۴) «قانون حمایت از شرکت‌ها و مؤسسات دانش بنیان و تجاری سازی نوآوری‌ها و اختراعات مصوب ۱۳۸۹» با موضوع واگذاری مؤسسات پژوهشی غیر حاکمیتی به بخش غیر دولتی و تعاونی



حسین نسیری^۱، موسی بیات^۲، یوسف زراعت‌کیش^۳، یحیی مزروعی ایبانه^۴

مقدمه

در جزء «۴» اصل سوم قانون اساسی بر تقویت روح بررسی و تتبع و ابتکار در تمام زمینه‌های علمی، فنی، فرهنگی و اسلامی از طریق تأسیس مراکز تحقیق و تشویق محققان تأکید شده است. تأکید قانون اساسی بر تحقیق، حاکی از اهمیت این مؤلفه بسیار مهم در نظام حکمرانی کشور است. مراکز پژوهشی به‌عنوان یکی از ارکان اصلی نظام‌های نوآوری در دنیا، نقش ویژه‌ای در پُر کردن شکاف بین تحقیقات بنیادی و کاربردی دارند. به عبارت دیگر مراکز پژوهشی نه به‌عنوان رقیب دانشگاه‌ها، بلکه به‌عنوان مکمل آنها در فرایند اثربخشی پژوهشی عمل می‌کنند.

بخش زیادی از مؤسسات و مراکز پژوهشی دولتی در کشور وابسته به دستگاه‌های اجرایی هستند،^۵ به این معنی که هر یک از این دستگاه‌ها در کنار خود یک یا چند مؤسسه پژوهشی دایر کرده‌اند که وظیفه انجام تحقیقات در این بخش‌ها را بر عهده دارند. (پژوهشگاه نفت، پژوهشگاه نیرو، سازمان پژوهش‌های علمی و صنعتی ایران، پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات اجتماعی، مرکز تحقیقات راه، مسکن و شهرسازی، مؤسسه تحقیقات جنگل‌ها و مراتع کشور و... نمونه‌ای از این مؤسسات هستند). اختصاص اعتبارات دولتی به این مؤسسات در قالب کمک (براساس تبصره «۱» ماده (۱) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور مصوب ۱۳۹۶/۰۱/۱۶) و هیئت امنای مستقل دو ویژگی و امتیاز برای این مؤسسات است. بر طبق محاسبات انجام شده، در قانون بودجه سال ۱۴۰۰ حدود ۹۶ مؤسسه و مرکز تحقیقاتی ردیف بودجه‌ای مستقل داشته‌اند که مجموع اعتبارات (هزینه‌ای و تملک دارایی سرمایه‌ای) آنها بالغ بر ۷ هزار و ۶۰۰ میلیارد تومان است. دامنه

۱. تهیه و تدوین

۲ و ۳. ناظران علمی

۴. اظهار نظرکننده

۵. بخش دیگری از مؤسسات و مراکز پژوهشی وابسته به دانشگاه‌ها هستند که تحت هیئت امنای همان دانشگاه اداره می‌شوند. مؤسسه ژئوفیزیک دانشگاه تهران، پژوهشکده علوم شناختی و مغز دانشگاه شهید بهشتی، پژوهشکده سیاستگذاری دانشگاه صنعتی شریف، پژوهشگاه علوم غدد و متابولیسم دانشگاه علوم پزشکی تهران و... نمونه‌هایی از این مؤسسات پژوهشی هستند.



فعالیت این مؤسسات در حوزه‌های پتروشیمی و نفت، هنر و باستان‌شناسی، موضوعات مربوط به علوم انسانی و اجتماعی، پزشکی و سلامت، کشاورزی و منابع طبیعی، حکمرانی و قانونگذاری، اقتصاد و مالی و ... است.

کارایی و اثربخشی پایین مؤسسات پژوهشی در حل مسائل کشور علی‌رغم دریافت اعتبارات دولتی، بی‌توجهی به مأموریت‌های مصوب، انجام فعالیت‌های تکراری و عدم ایفای نقش واسطه‌ای بین دانشگاه‌ها، مراکز صنعتی، تصمیم‌گیری و دستگاه‌های اجرایی از عمده‌ترین چالش‌های مؤسسات و مراکز پژوهشی کشور است و قانونگذار را به این قطعیت نزدیک کرد که بخش قابل توجهی از مؤسسات پژوهشی وابسته به دستگاه‌های اجرایی که از اعتبارات دولتی استفاده می‌کنند، اثر مثبتی در بخش‌های مختلف کشور ندارند. بر پایه این فروض کلی، قانونگذار در ماده (۴) قانون حمایت از شرکت‌ها و مؤسسات دانش‌بنیان و تجاری‌سازی نوآوری‌ها و اختراعات، حکم به واگذاری مؤسسات پژوهشی غیرحاکمیتی به بخش غیردولتی و تعاونی کرد. این حکم پس از گذشت ۱۳ سال از زمان تصویب آن، اجرا نشده است. در این گزارش پس از بررسی دلایل عدم اجرای حکم این ماده، پیشنهادهایی برای کارآمدسازی مؤسسات پژوهشی و نقش‌آفرینی آنها در حل مسائل کشور ارائه شده است.

متن ماده (۴) قانون حمایت از شرکت‌ها و مؤسسات دانش‌بنیان و تجاری‌سازی نوآوری‌ها و اختراعات مصوب سال ۱۳۸۹

«ماده (۴) - وزارت امور اقتصادی و دارایی موظف است در راستای قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی مصوب بهمن ماه ۱۳۸۶ شمسی ظرف ۳ ماه از تاریخ تصویب این قانون، با همکاری کلیه دستگاه‌های دولتی، فهرست تمامی مراکز و مؤسسات پژوهشی دولتی را تهیه و به شورا ارائه نماید. شورا موظف است ظرف ۳ ماه از تاریخ دریافت این فهرست، مراکز و مؤسسات پژوهشی غیرحاکمیتی قابل واگذاری به بخش خصوصی و تعاونی را احصا نموده و وزارت امور اقتصادی و دارایی مطابق قانون مذکور در این ماده زمینه واگذاری آنها را فراهم نماید.

تبصره «۱» - ماهیت این شرکت‌ها پس از واگذاری نباید تغییر کند.

تبصره «۲» - وزارت علوم، تحقیقات و فناوری وظیفه نظارت بر حسن اجرا و احراز صلاحیت خریداران را در این ماده برعهده دارد.»
در متن ماده چند نکته برجسته است:

- وظیفه شناسایی و واگذاری مؤسسات پژوهشی دولتی به بخش خصوصی و تعاونی برعهده وزارت امور اقتصادی و دارایی است.
- شورای عالی علوم، تحقیقات و فناوری وظیفه تعیین مؤسسات پژوهشی غیرحاکمیتی را برعهده دارد که بارزترین چالش موجود در این ماده است.
- نظارت بر اجرای این قانون از وظایف وزارت علوم، تحقیقات و فناوری است.
- ماهیت این مؤسسات پس از واگذاری نباید دچار تغییر شود.

چالش‌ها و موانع اجرایی شدن ماده (۴)

همان‌طور که مشاهده شد ماده (۴) قانون حمایت از شرکت‌ها و مؤسسات دانش‌بنیان و تجاری‌سازی نوآوری‌ها و اختراعات مصوب ۱۳۸۹/۰۸/۰۵، با هدف شناسایی و واگذاری مؤسسات پژوهشی غیرحاکمیتی به بخش خصوصی و تعاونی به تصویب رسید، اما پس از گذشت حدود ۱۳ سال از زمان تصویب این ماده، هیچ‌کدام از مؤسسات و مراکز پژوهشی متناسب با حکم قانون تعیین تکلیف نشده‌اند. مکاتبه با شورای عالی علوم، تحقیقات و فناوری و وزارت امور اقتصادی و دارایی به‌عنوان دو نهاد مسئول اجرایی قانون نیز نشان داد که هیچ‌گاه این حکم اجرا نشده است^۱ و در اجرای این ماده حتی یک مؤسسه به بخش غیردولتی یا تعاونی واگذار نشده است. دلایل متعددی برای این موضوع مطرح شده است که در ادامه به تشریح آنها پرداخته شده است. شایان ذکر است که برخی از موانع اجرایی شدن این ماده ناشی از متن قانون است.

الف) اولین و مهم‌ترین علت عدم اجرایی قانون، ضعف در عملکرد دستگاه‌های مجری قانون است؛ با وجود اینکه مقنن در متن قانون صراحتاً برای وزارت امور اقتصادی و دارایی و شورای عالی علوم، تحقیقات و فناوری وظایفی مشخص کرده است، اما براساس مکاتبات انجام شده، دستگاه‌های مجری گزارش عملکردی از اجرای قانون ارائه نکردند. وزارت اقتصاد دو دلیل عمده عدم اجرای قانون را به شرح زیر بیان کرده است:

■ براساس تبصره «۲» بند «ج» ماده (۳) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی، فعالیت‌های حوزه سلامت، آموزش و تحقیقات و فرهنگ مشمول قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی مصوب ۱۳۸۶/۱۱/۰۸ نمی‌باشد. همچنین هرگونه توسعه توسط بخش دولتی و غیردولتی و هرگونه واگذاری به بخش غیردولتی در این حوزه‌ها، مطابق لایحه‌ای می‌باشد که ظرف مدت یکسال از زمان ابلاغ قانون به تصویب مجلس شورای اسلامی خواهد رسید. بنابراین با توجه به اینکه مراکز و مؤسسات پژوهشی دولتی مورد اشاره در ماده (۴) «قانون حمایت از شرکت‌ها و مؤسسات دانش‌بنیان و تجاری‌سازی نوآوری‌ها و اختراعات» مصوب ۱۳۸۹/۰۸/۰۵

۱. مکاتبه با وزارت امور اقتصادی و دارایی به شماره نامه ۹۲/۸۰۴۹۹ مورخ ۱۴۰۱/۰۴/۲۹ و شورای عالی علوم، تحقیقات و فناوری به شماره نامه ۳/۱۲/۰۱۵۲۰ مورخ ۱۴۰۱/۰۵/۰۳ صورت گرفته است.

۲. تبصره «۲» - فعالیت‌های حوزه‌های سلامت، آموزش و تحقیقات و فرهنگ مشمول این قانون نیست و هرگونه توسعه توسط بخش‌های دولتی و غیردولتی و همچنین هرگونه واگذاری به بخش غیردولتی در این حوزه‌ها مطابق لایحه‌ای خواهد بود که ظرف مدت یکسال از ابلاغ این قانون به تصویب مجلس شورای اسلامی می‌رسد.



حوزه سلامت، آموزش، تحقیقات و فرهنگ قرار می‌گیرند، تعیین تکلیف آنها صرفاً در چارچوب لایحه مذکور امکانپذیر خواهد بود.

■ به‌موجب ماده (۹۲) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی مصوب ۱۳۸۷، «از تاریخ تصویب این قانون، کلیه قوانین و مقررات مغایر با آن نسخ می‌گردد و مادام که در قوانین بعدی، نسخ و یا اصلاح مواد و مقررات این قانون صریحاً و با ذکر نام این قانون و ماده مورد نظر قید نشود، معتبر خواهد بود». لذا از آنجا که در ماده (۴) قانون حمایت از شرکت‌ها و مؤسسات دانش‌بنیان و تجاری‌سازی نوآوری‌ها و اختراعات مصوب سال ۱۳۸۹، اقدام به نسخ صریح حکم تبصره «۲» بند «ج» ماده (۳) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی نکرده است، کماکان ترتیبات اجرایی قانون اخیرالذکر (مبنی بر عدم واگذاری فعالیت‌های حوزه‌های سلامت، آموزش و تحقیقات و فرهنگ به بخش غیردولتی)، بر فرایند مراکز و مؤسسات پژوهشی غیرحاکمیتی حاکم می‌باشد.

بر خلاف ادله وزارت امور اقتصادی و دارایی مبنی بر مغایرت حکم ماده (۴) با تبصره «۲» بند «ج» ماده (۳) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم و عدم واگذاری مؤسسات پژوهشی حوزه آموزش، فرهنگ و سلامت، قانونگذار به درستی و مطابق با تبصره «۲» بند «ج» ماده (۳) قانون سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم نه در یک لایحه‌ای مستقل، بلکه در قالب لایحه حمایت از شرکت‌ها و مؤسسات دانش‌بنیان اقدام به واگذاری مؤسسات پژوهشی غیرحاکمیتی به بخش تعاونی و غیردولتی کرده است و از این نظر می‌توان اقدام مقنن را عیناً مطابق با مراد قانونگذار در سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی دانست و از این منظر هیچ‌گونه مغایرتی بر آن مترتب نیست. در این خصوص می‌توان گفت ادله وزارت امور اقتصادی و دارایی پذیرفته شده نیست و این نشان دهنده عدم وجود اراده کافی این وزارتخانه برای اجرای قانون است. نکته دیگر اینکه ماده (۴) قانون حمایت از شرکت‌های دانش‌بنیان به نسخ یا لغو موادی از قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی نمی‌پردازد، بلکه بالعکس در راستای اجرای بخشی از مفاد آن است. بنابراین این ادله که لغو این قانون باید با ذکر صریح عنوان آن باشد کاملاً سالبه به انتفاع موضوع بلاوجه است. موضوعی که متوجه شورای عالی علوم، تحقیقات و فناوری نیز به‌عنوان دیگر مجری این قانون می‌شود. توضیح بیشتر اینکه شورای عالی عتف به‌عنوان دستگاه مسئول شناسایی مؤسسات پژوهشی غیرحاکمیتی هیچ‌گونه دستورالعمل یا شیوه‌نامه‌ای در این رابطه ارائه نکرده است و به‌تبع فهرست تفکیکی از مؤسسات پژوهشی حاکمیتی و غیرحاکمیتی ارائه نداده است.

ب) قانونگذار در ماده (۸) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶/۰۷/۰۸ امور حاکمیتی را تعریف و در ۱۳ بند مصادیق آن را ذکر کرده است. - در بند «ی» این ماده تحقیقات بنیادی به‌عنوان امور حاکمیتی معرفی شده‌اند. اما یکی از مهم‌ترین ایرادهای وارد شده به متن ماده (۴)، ابهام در واژه «غیرحاکمیتی» است که مقنن تعریفی از آن ارائه نداده و ابعاد و حدود آن را مشخص نکرده است و اختیار تفسیر آن به دستگاه اجرایی واگذار شده است که این خود می‌تواند با اصل هشتماد و پنجم قانون اساسی - مبنی بر اینکه «مجلس نمی‌تواند اختیار قانونگذاری را به شخص یا هیئتی واگذار نماید» - مغایرت داشته باشد.

ج) علت عمده دیگر عدم اجرای قانون، ناظر به ماهیت حقوقی مؤسسات پژوهشی است. ماهیت حقوقی مؤسسات و مراکز پژوهشی عمدتاً مؤسسه دولتی یا مؤسسه غیرانتفاعی یا مؤسسه عمومی غیردولتی هستند و اساساً کمتر در قالب شرکت فعالیت می‌کنند، فلذا چالش و مانع مهم در اجرای ماده (۴) استفاده مقنن از واژه شرکت در تبصره «۱» است که ماهیت حقوقی مؤسسات پژوهشی را به‌صورت شرکت در نظر گرفته است. زیرا اکثر قریب به اتفاق این مراکز و مؤسسات پژوهشی شرکت دولتی نیست و به‌صورت مؤسسه دولتی یا مؤسسه غیرانتفاعی یا مؤسسه عمومی غیردولتی فعالیت می‌کنند.

د) چالش مهم دیگر اینکه بسیاری از مراکز و مؤسسات پژوهشی سودده نیستند یا در کوتاه‌مدت قدرت سودآوری ندارند، بنابراین محتمل است که فقط به‌دلیل دارایی و املاک آنها، توسط سرمایه‌گذاران خریداری شوند و از مأموریت‌ها و اهداف اولیه آنها که توسعه علم و پژوهش و حل مسائل علمی و فنی کشور است، غفلت شود. این موضوع ممکن است باعث شود ماهیت مؤسسات پژوهشی از سوی خریداران تغییر یابد و البته این تغییر ماهیت بر خلاف حکم تبصره «۱» ماده (۴) است. ضمن اینکه این مورد را می‌توان از تبعات واگذاری مؤسسات پژوهشی به بخش غیردولتی دانست.

نتیجه‌گیری و پیشنهاد

آسیب‌های مترتب بر مؤسسات پژوهشی از جمله انجام پژوهش‌های تکراری و غیر اثربخش و کنشگری ضعیف در حل مسائل و چالش‌های کشور باعث شد تا مقنن در ماده (۴) قانون حمایت از شرکت‌ها و مؤسسات دانش‌بنیان و تجاری‌سازی نوآوری‌ها و اختراعات، واگذاری مؤسسات پژوهشی غیرحاکمیتی به بخش غیردولتی و تعاونی را به تصویب برساند، اما بررسی کارشناسی اجرای این حکم نشان می‌دهد که این ماده به دلایل زیر پس از ۱۳ سال اجرا نشده است:

- انفعال و عملکرد ضعیف دستگاه‌های مجری قانون (وزارت امور اقتصادی و دارایی و شورای عالی علوم، تحقیقات و فناوری)؛
 - عدم پیش‌بینی ضمانت اجرای قانون؛
 - انگیزه پایین بخش خصوصی برای خرید این مؤسسات به‌دلیل عدم سوددهی آنها در کوتاه‌مدت؛
 - ابهام در واژه غیرحاکمیتی و مغایرت با اصل هشتماد و پنجم قانون اساسی؛
 - استعمال مقنن از واژه شرکت (در تبصره «۱») در خصوص ماهیت حقوقی مؤسسات پژوهشی.
- چالش‌های و موانع موجود باعث شده است که اجرای ماده (۴) به شکل کنونی ناممکن باشد، بنابراین قانونگذار باید با رفع موانع فوق، زمینه اجرایی شدن این حکم را فراهم نماید.

۱. ماده (۹۲) - از تاریخ تصویب این قانون کلیه قوانین و مقررات مغایر با آن نسخ می‌گردد و مادام که در قوانین بعدی نسخ و یا اصلاح مواد و مقررات این قانون صریحاً و با ذکر نام این قانون و ماده مورد نظر قید نشود، معتبر خواهد بود.

