

مهمان سردبیر: دو رویکرد پیشبرد تکامل سیاست‌های نوآوری کشور

در طول نیم قرن اخیر و به ویژه پس از انقلاب اسلامی، بر پایه سرمایه‌گذاری‌ها و تلاش‌های انجام‌شده در حوزه آموزش عالی و پژوهش، مسیر رشد علمی کشور رو به تکامل بوده و ظرفیت‌های بالقوه توسعه مبتنی بر دانش و فناوری تا حدودی فراهم شده؛ اما شواهد عینی، بیانگر لزوم تمرکز بیشتر سیاست‌های این حوزه بر نوآوری و اثرات اقتصادی است و نیاز داریم که به نسل جدیدی از طراحی سیاستی در حوزه علم، فناوری و نوآوری وارد شویم. این مسیر تکاملی در حوزه سیاست‌ها و قوانین و مقررات را کشورهای پیشرفته و صنعتی نظیر انگلستان از اواخر قرن ۱۵، ایالات متحده آمریکا از اواخر قرن ۱۸، آلمان از اواسط قرن ۱۹ و ژاپن از اواخر قرن ۱۹ آغاز نموده و توسعه آنها تا حد زیادی مرهون سیاست‌گذاری‌های صنعتی یا به تعبیری قوانین و مقررات مرتبط با توسعه فناوری و نوآوری است.

در ایران نیز مسیر تکاملی قوانین و مقررات از تمرکز بر سیاست‌های آموزش و توسعه علمی به سمت تمرکز بر توسعه فناوری و نوآوری حرکت کرده است. اسناد سیاستی و بالادستی متعددی نظیر نقشه جامع علمی کشور، سیاست‌های کلی علم و فناوری، سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی و سیاست‌های کلی برنامه‌های پنج ساله توسعه کشور و قوانین و مقررات اجرایی مختلف همچون قانون حداکثر استفاده از توان داخلی، قانون حمایت از شرکت‌ها و مؤسسات دانش‌بنیان، قانون برنامه ششم توسعه، قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و قانون حمایت از سرمایه‌گذاری خارجی و امثال آنها، تا حدودی این تکامل را نشان داده و تصویری شفاف از اهداف توسعه علم و فناوری کشور ارائه نموده‌اند. اما با وجود سابقه طولانی در تدوین و اجرای برنامه‌های سیاستی، مواردی مانند تعدد قوانین و مقررات کاملاً افقی، عدم انسجام قوانین ویژه علم و فناوری با سایر قوانین کشور، نبود توازن و تعادل بین سیاست‌های سمت عرضه و سیاست‌های طرف تقاضای فناوری، عدم تدوین برنامه‌های اجرایی مشخص در راستای تحقق اهداف سیاست‌های کلان کشور و عدم توجه به ابعاد کامل مسائلی نظیر توسعه اقتصاد دانش‌بنیان، همگی از مصادیقی است که اثربخشی این سیاست‌ها را کاهش داده است.

بر اساس تجارب کشورهای پیشرو حوزه فناوری و نوآوری، می‌توان دو رویکرد تأثیرگذار در افزایش اثربخشی سیاست‌ها را

شناسایی کرد که باید در طراحی سیاست‌های نسل دوم جهش علم، فناوری و نوآوری به آنها توجه داشت:

⊕ اول اینکه تجربه کشورهای پیشرفته، مملو از نمونه‌هایی است که نشانگر حرکت از سیاست‌های افقی به سمت "توسعه نظام‌های تنظیم‌گری (رگولاتوری) بخشی" است. به عنوان نمونه تجربه توسعه فناوری ارتباطات و اطلاعات چین نشان می‌دهد که سیاست‌گذاران با اهرم کردن بازار داخلی و شناخت دقیق از زنجیره ارزش بخش‌های هدف، دقیقاً مشخص کرده‌اند که کدام بخش‌ها باید در داخل کشور و بهره‌گیری از نیروی انسانی و مشارکت شرکت‌های بومی تولید شود. چالش اصلی تدوین قوانین و مقررات اثربخش برای توسعه اقتصاد دانش‌بنیان در کشور نیز به همین موضوع باز می‌گردد. بدنه اصلی اقتصاد کشور در بخش‌ها و صنایع مختلف که بیشترین سهم از تولید ناخالص ملی را دارند سیاست مناسب و مشخصی برای ارتقاء فناوری در حوزه خود ندارند. نظام رگولاتوری بخش‌های مختلف برای توسعه فناوری و نوآوری آماده نیست و هنوز بخش‌های اصلی اقتصاد کشور خود را بیشتر مسئول ارائه خدمت می‌دانند تا توسعه فناوری و توان داخلی. اگر چه دانش انباشته شده که بیشتر از طریق یادگیری حین انجام کار در بخش‌های مختلف صنعتی و اقتصادی کشور ایجاد شده ظرفیت جذب لازم برای توسعه فناوری و نوآوری را فراهم نموده اما تنظیم‌گری نامناسب در بخش‌ها نه تنها امکان توسعه فناوری در قسمت‌های مهم زنجیره ارزش را فراهم نکرده بلکه حتی در بیشتر موارد، شناخت درست و مناسبی از این توانمندی‌ها و نقاط مهم زنجیره ارزش بخش در دستگاه‌های اجرایی کشور وجود ندارد. در واقع عامل اصلی اجرا نشدن قوانینی نظیر حداکثر استفاده از توان داخلی نیز به این موضوع برمی‌گردد که دستگاه‌های بخشی بیشتر خود را مسئول اجرای به موقع پروژه‌ها دانسته و دغدغه توسعه توانمندی نداشته‌اند و یا اصلاً اهداف مشخص و از پیش تعیین‌شده‌ای برای اینکه در هر پروژه چه بخشی از توان فنی و مهندسی کشور می‌تواند در زنجیره ارزش ارتقاء یابد وجود نداشته است.

⊕ دومین نکته قابل مشاهده از تکامل مقررات‌گذاری در حوزه فناوری و نوآوری کشورهای پیشرفته "تعریف برنامه‌های ویژه به جای قوانین مکرر" است. لازمه این موضوع نیز تعریف نهادی مسئول برای اجرای برنامه‌های مشخص سیاستی است که می‌تواند از بین نهادهای موجود انتخاب و یا به صورتی نهادی جدید تأسیس شود. متأسفانه تبدیل اهداف سیاستی به مصوبات قانونی و یا مقررات هیأت وزیران و ابلاغ آن به دستگاه‌های دیوان‌سالار و مفروض نمودن اجرایی شدن آنها در این نظام لخت، یکی از موانع و چالش‌های اساسی در این خصوص است. به عنوان نمونه مؤسسه Bpifrance که نهاد مسئول تأمین مالی نوآوری در فرانسه است فارغ از تکامل ساختاری خود از زمان تأسیس، در پنج برنامه عملیاتی بیش از ۲۰۸ طرح مشخص (دارای تعریف شفاف هدف، ذینفعان و فرآیندهای ارزیابی، تخصیص، کنترل و نظارت) را طراحی و اجرا نموده است. علاوه بر این برنامه‌هایی نظیر Innobiz کره جنوبی و SBIR و STTR ایالات متحده آمریکا که برای حمایت از شرکت‌های کوچک و متوسط است تنها نمونه‌هایی کوچک از این تغییر رویکرد است. در داخل کشور نیز نمونه این تکامل را می‌توان در تجربه اجرای قانون حمایت از شرکت‌ها و مؤسسات دانش‌بنیان دید که با وجود تمام کم و کاستی‌های قانونی و اجرایی آن، اجرای این قانون در قالب یک برنامه و با در نظر گرفتن نهادی مسئول و همچنین تعیین اهدافی مشخص، موجب پیشبرد هدف قانون‌گذار شده و می‌تواند با تحلیل اثرات و اصلاح ضعف‌های موجود در اهداف و ابزارهای سیاستی، در قالب این رویکرد برنامه‌ای برای اجرایی‌سازی سایر اهداف طراحی نمود.

دکتر مهدی الیاسی

معاون سیاست‌گذاری و توسعه معاونت علمی و فناوری ریاست جمهوری