

# مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری

Center for Development Researches and Foresight

## خلاصه مدیریتی

نشست علمی - تخصصی شماره ۱۶۶

## تأمین مالی پژوهش دولتی در ایران

دستاوردها و کاستی‌های اعتبارات تکلیفی یک درصدی پژوهشی در دستگاه‌های اجرایی

مرکز پژوهش‌های  
توسعه و آینده‌نگری  
Center for Development Researches and Foresight  
www.cdrf.ir

۱۶۶  
یکصد و شصت و ششمین  
نشست علمی - تخصصی

**تأمین مالی پژوهش دولتی در ایران**  
دستاوردها و کاستی‌های اعتبارات تکلیفی  
۱ درصدی پژوهشی در دستگاه‌های اجرایی

سه شنبه ۱۱ اردیبهشت‌ماه ۱۴۰۳  
ساعت ۹ الی ۱۱  
تالار مجازی مرکز:  
<http://connect.mporg.ir/cdrf>

**سخنران**  
آرمان خالدي  
سرپرست گروه سیاست نوآوری و آینده‌نگاری  
پژوهشکده مطالعات فناوری

**مدیر علمی**  
غلامرضا خواجه‌سروی  
رئیس امور آموزش  
سازمان برنامه و بودجه کشور

**سخنران**  
مهدی پاکزاد بناب  
هیئت علمی مرکز تحقیقات  
سیاست علمی کشور



www.cdrf.ir

مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری

دفتر آموزش



# شماره گزارش

<b>تأمین مالی پژوهش دولتی در ایران:</b>	
<b>دستاوردها و کاستی‌های اعتبارات تکلیفی یک درصدی پژوهشی در دستگاه‌های اجرایی</b>	
پدیدآورنده	مرتضی مهرعلی تبار فیروزجایی
ناظر	محمّدولی روزبهان
نشست علمی-تخصصی شماره ۱۶۶	مدیریت علمی: ✘ غلامرضا خواجه‌سروی؛ رئیس امور آموزش سازمان برنامه و بودجه کشور سخنرانان: ✘ مهدی پاکزاد بناب؛ هیئت علمی مرکز تحقیقات سیاست علمی کشور ✘ آرمان خالدي؛ سرپرست گروه سیاست نوآوری و آینده‌نگاری پژوهشکده مطالعات فناوری
ناشر	مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری
تاریخ برگزاری	۱۱ اردیبهشت ۱۴۰۳
مطالب این گزارش لزوماً بیانگر نظر رسمی مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری نمی‌باشد.	
حقوق معنوی اثر متعلق به پدیدآورندگان و حقوق مادی آن، به مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری تعلق دارد و استفاده از آن با ذکر ماخذ بلامانع خواهد بود.	
آدرس: تهران - خیابان استاد نجات الهی (ویلا) - خیابان جعفر شهری (سپند) - شماره ۱۶	
شماره تماس: ۰۲۱-۴۳۳۰۶۶۰۰۰	کد پستی: ۱۵۹۸۹۹۴۹۱۱
آدرس سایت: <a href="https://www.CDRF.ir/">https://www.CDRF.ir/</a> Email: <a href="mailto:info@dfrc.ir">info@dfrc.ir</a>	



## ۱- مقدمه و طرح مسأله

یکی از زیرنظام‌های کلیدی نظام ملی نوآوری، نظام تأمین مالی علم، پژوهش، فناوری و نوآوری است که وظیفه تخصیص منابع مالی با سازوکارهای مشخص و از طریق نهادهای در نظر گرفته شده را دارد. این نظام از لحاظ نهادی گاه می‌تواند شامل تنها یک وزارتخانه باشد و گاه چندین سازمان، نهاد و افراد مستقل را شامل شود. برای کارآمدی نظام تأمین مالی، خاصه در حوزه تأمین مالی پژوهش در کشور تلاش‌هایی صورت گرفته است. تصویب و اجراء ماده قانونی (۵۶) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) از جمله این کوشش‌هاست که پیرو آن در برنامه ششم توسعه، در ذیل بند (ب) ماده (۶۴) نیز بر اجراء آن در طول برنامه تأکید شده است. در این راستا سهم مشخصی از اعتبارات تخصیص یافته از قوانین بودجه سالیانه کشور در بخش هزینه‌ای، به موضوع تأمین مالی پژوهش اختصاص می‌یابد (البته در قانون بودجه سال ۱۴۰۳ ماده‌ای برای اجراء آن در نظر گرفته نشده است. اما علی‌رغم حذف شدن این ماده قانونی، با توجه به اینکه قانون الحاق (۲) جزء احکام دائمی است، اجراء مفاد آن توسط دستگاه اجرائی الزامی است).

با در نظر داشتن ابعاد مالی عمومی در فضای تأمین مالی پژوهش، می‌توان سه حلقه مرتبط به هم را در نظر گرفت: ۱- حلقه تأمین مالی؛ ۲- حلقه توزیع و تخصیص و ۳- حلقه کاربرد و مصرف. همچنین در بحث مالی عمومی می‌توان سه اصل و یا رکن را در نظر داشت؛ ۱- کفایت؛ ۲- کارایی و ۳- عدالت. به اعتبار این تقسیم‌بندی و با عنایت به ماهیت ماده قانونی، این بحث بیشتر بر «حلقه تأمین مالی و در رکن کفایت» متمرکز است. از این منظر قانون‌گذاران به دنبال کفایت منابع مالی برای امر پژوهش بوده‌اند تا در ساحت تأمین مالی توجهی کرده باشند و از این طریق «نسبت هزینه برای تحقیق و توسعه به تولید ناخالص داخلی کشور» به عنوان یک شاخص توسعه یافتگی تحت تاثیر مثبت قرار گیرد (البته از محل تأمین مالی "دولتی" که مدنظر این نشست است). اینک با توجه به برنامه‌ها و برنامه‌ریزی‌های انجام شده در سطوح گوناگون، آیا به بخش پژوهش اعتبارات قابل توجهی تخصیص یافته است؟ تا چه اندازه‌ای تأمین مالی پژوهش، از جمله منابع موضوع ماده (۵۶) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) اثربخش بوده است؟ عمده‌ترین چالش‌های اجرائی و محتوایی آن کدامند؟ چه دستاوردهایی داشته است؟ برای اصلاح مسیر و رفع موانع موجود چه پیشنهاداتی می‌توان ارائه نمود؟ این پرسش‌ها، مواردی‌اند که مقرر است در طول نشست علمی - تخصصی شماره ۱۶۶ مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری، بدان پرداخته شود.

## ۲- تحلیل وضعیت و بیان چالش‌ها

بررسی روند تاریخی از توجه به تأمین مالی پژوهش در برنامه‌های توسعه نشان می‌دهد که در برنامه اول توسعه به ایجاد پارادایم و تکمیل نظام تحقیقاتی کشور پرداخته شده است و هدف‌گذاری اولیه در سال‌های ابتدایی پس از انقلاب اسلامی تخصیص حدود ۰٫۶ درصد از GDP به بخش پژوهش بوده است. در برنامه دوم توسعه پس از انقلاب، پارادایم پژوهش در کشور به سمت ابزاری برای حل مسئله حرکت می‌کند و در این برنامه هدف‌گذاری سهم اعتبارات پژوهشی از GDP کشور ۱٫۵ درصد است. در برنامه سوم توسعه پس از انقلاب رویکرد نهادسازی و ساختارسازی در امور پژوهشی وجود دارد که وزارت علوم، تحقیقات و فناوری (عتف) در این دوره شکل گرفت. در برنامه سوم توسعه در شاخص سهم اعتبارات پژوهشی از GDP کشور ۱ درصد

۱. کلیه دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری و دستگاه‌های موضوع ماده (۵۰) قانون الحاق مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۱) مصوب ۱۳۸۴/۸/۱۵ مکلفند علاوه بر اعتبارات پژوهشی که ذیل دستگاه در قوانین بودجه سالانه منظور شده است، یک درصد (۱٪) از اعتبارات تخصیص یافته هزینه‌ای به استثنای فصول (۱) و (۶) و در مورد شرکت‌های دولتی از هزینه‌های غیرعملیاتی را برای امور پژوهشی و توسعه فناوری هزینه کنند.

هدفگذاری شد. شاخص سهم منابع پژوهش از GDP کشور در برنامه چهارم توسعه ۳ درصد و در برنامه پنجم نیز عملاً ۲ درصد از GDP کشور برای پژوهش هدفگذاری شده است. در برنامه ششم توسعه برای این شاخص، رقم ۱٫۵ درصد پیش‌بینی شده است.

اولین گام‌های جدی تامین مالی دولت از منظر توجه قانونی به آن به برنامه چهارم توسعه برمی‌گردد که بحث شکل‌گیری نظام نوآوری مطرح شده است. تا اینکه در برنامه پنجم صورت قانونی آن در جزء (۱) بند (م) ماده ۲۲۴ قانون برنامه پنجم توسعه آمده است و از آن پس در قوانین بودجه سالیانه بدین نحو می‌آمده است که از ۰٫۵ تا ۳ درصد از اعتبارات (در برخی موارد تملک دارایی را هم شامل می‌شد) برای تحقیق و توسعه هزینه شود که محورهای مورد مطالعه به تصویب شورای عتف می‌رسد. تا اینکه در سال ۱۳۹۳ ماده (۵۶) به تصویب می‌رسد و در ادامه در قوانین برنامه ششم توسعه و سپس در قوانین سالیانه بودجه بر ابعاد اجرائی آن تاکید شده است.

برای اجرائی نمودن تامین مالی پژوهش از محل ماده (۵۶) سامانه‌ای تحت عنوان «سامانه سمات» تعریف شد که وظایفی چون ایجاد بانک جامع اطلاعاتی طرح‌ها، فراهم‌سازی شرایط مدیریت و راهبری فعالیت‌های پژوهش برای مدیران، هدفمندسازی پژوهش دستگاه‌های مشمول، نظارت بر حسن اجرای طرح‌های پژوهشی و امکان تهیه گزارشات مختلف برای آن در نظر گرفته شده است. لازم به ذکر است که در سامانه سمات، مجری طرح را ثبت نمی‌کند؛ بلکه این نماینده دستگاه است که طرح پژوهشی را ثبت می‌کند و سپس در کمیسیون‌ها بررسی می‌شود و این فرایند تا کد خاتمه نهایی تداوم دارد.

از سال ۱۳۹۰ تا ۱۴۰۱ تعداد ۴۱۱۸۶ طرح در سامانه ثبت شده که ۲۸۸۱۴ مورد آن پذیرفته شده‌اند. مجموع مبالغ طرح‌های تایید شده در سامانه، ۳۱۰۴ میلیارد تومان بوده است که مجموع مبالغ پرداختی طرح‌های تایید شده، ۱۰۲۸ میلیارد تومان است. همچنین از لحاظ فراوانی به تفکیک استان‌ها، استان تهران، خوزستان و اصفهان به ترتیب با ۲۱۰۹، ۷۵۲ و ۶۰۷ طرح دارای بالاترین تعداد طرح‌ها و استان‌های آذربایجان غربی، ایلام و آذربایجان شرقی به ترتیب با ۱۸، ۳۷ و ۶۴ طرح کمترین تعداد طرح را به خود اختصاص داده‌اند (در بازه زمانی ۱۳۹۴ تا ۱۴۰۱). از کل طرح‌هایی که در بازه زمانی ۱۳۹۴ تا ۱۴۰۱ در سامانه سمات پذیرفته شده‌اند؛ ۶۸ درصد از نوع کاربردی، ۲۰ درصد از نوع بنیادی و ۱۲ درصد از نوع توسعه‌ای بوده‌اند که ۴۹ درصد آنها در حوزه علوم انسانی، ۱۷ درصد در حوزه فنی و مهندسی، ۱۶ درصد حوزه علوم پزشکی، ۱۱ درصد کشاورزی، ۵ درصد علوم پایه، ۱ درصد هنر و معماری و ۱ درصد نیز در حوزه دامپزشکی قرار داشته‌اند. در مسیر اجرائی شدن ماده قانونی مدنظر (و بعضاً تامین پژوهش بطور اعم) چالش‌هایی وجود دارد که اهم آن به شرح ذیل است:

- پایین بودن میزان منابع مالی اختصاص یافته برای بخش تحقیق و توسعه در مقایسه با بسیاری از کشورهای هم سطح، خاصه در بخش دولتی
- پراکندگی بودجه‌های پژوهشی در اسناد قانونی کشور و عدم امکان انتقال اعتبار پژوهشی باقیمانده موضوع قانون ماده (۵۶) در انتهای هر سال مالی به سال بعد
- پایین بودن تمایل و انگیزه در برخی از دستگاه‌های اجرائی در انجام پژوهش
- پایین بودن ظرفیت کارشناسی برخی از دستگاه‌های اجرائی در شناخت مسئله و تعریف و تدوین نظامند یک پژوهش برای یافتن پاسخ برای حل آن مسئله
- انجام نشدن یک مطالعه کلان برای ارزیابی قانون و متعاقب آن عدم وجود یک تصویر کلان واقعی از بازخورد اجراء قانون و مشخص نبودن خروجی‌های پژوهش‌های انجام شده و میزان اثربخشی و کارایی اجراء قانون
- عدم کاربست خروجی‌های منتج از پژوهش‌های انجام شده بعد از پایان یافتن پژوهش‌ها و رها شدن نتایج بدست آمده
- طولانی بودن بروکراسی فرایند انجام پژوهش از پیشنهاد اولیه تا اتمام پژوهش
- تعارض بین پژوهش‌هایی با ماهیت "پاسخ سریع" با فرآیند طولانی انجام امور اجرائی - اداری پژوهش در سمات

- تاکید بر امر هزینه کردن از محل اعتبار «تخصیص یافته» در ماده (۵۶) که عملاً اجرائی شدن این قانون را به ماه‌های پایانی سال موکول نموده است، موجب چالش‌هایی ذیل شده است:
- از دست رفتن فرصت، ابهام در ارزیابی، در اولویت قرار ندادن انجام پژوهش تا تخصیص کامل اعتبار به آن دستگاه، غیرقابل پیش بینی بودن کمیت و کیفیت طرح‌های پژوهشی از سوی دبیرخانه، توزیع زمانی نامتقارن فعالیت اجرائی دبیرخانه و تراکم آن در ماه‌های پایانی سال، عدم امکان ارائه یک گزارش نظارتی از نهادهای نظارتی و نبود ضمانت اجرایی برای پیگیری اجرای قانون
- نامشخص بودن محل تامین اعتبار برای ناظرین طرح پژوهشی موضوع ماده (۵۶)
- نگاه کوتاه مدت به انجام پژوهش در محتوای ماده (۵۶)، بجای دارا بودن یک برنامه میان مدت یا طولانی مدت برای نهادینه شده پژوهش و انجام پژوهش‌های اثربخش
- پایین بودن شفافیت در زمینه تایید یا عدم تایید طرح، معیارهای مطلوبیت و ارزیابی طرح پژوهشی توسط دستگاه‌های اجرائی و امکان ایجاد سوءگیری در گزینش یک طرح و هدر رفت منابع مالی به دلیل کاهش کیفیت طرح
- کلی بودن عناوین طرح‌های پژوهشی فراخوان شده توسط دستگاه‌های اجرائی و تاثیر آن بر کیفیت پروپوزال‌ها و در ادامه تاثیر آن بر کیفیت محتوایی طرح‌ها
- نامشخص بودن میزان و حد تفصیل ورود کارشناسان دبیرخانه در ارزیابی کیفی طرح‌ها و عدم تعریف سازوکار مشخص برای آن و متعاقب آن عدم وجود یک مینا برای برآورد مکفی بودن تعداد نیروی انسانی مورد نیاز در دبیرخانه
- در گیر نشدن دستگاه‌های کوچک استانی مشمول قانون مدنظر در پیشنهاد موضوعات پژوهشی و اجراء آن
- خرد شدن و کوچک شدن سهم اعتبار در برخی از دستگاه‌های استانی و تاثیر آن بر کیفیت پژوهش انجام شده از منابع مالی محل قانون مدنظر
- تعجیل دستگاه‌های اجرایی در ماه‌های پایانی سال برای تعریف پروژه‌های پژوهشی برای جلوگیری از برگشت اعتبارات تکلیفی به خزانه
- نبود ساز و کار مناسب برای شناسایی نیاز پژوهشی دستگاه‌ها و تعریف و تصویب پروژه‌های پژوهشی و تعریف پروژه‌های در ابعاد مالی و زمانی کوچک و عدم امکان انجام طرح‌های کلان و بزرگ برای رفع چالش‌های اساسی کشور و دستگاه اجرایی
- عدم انتشار مطالعات انجام شده از محل منابع قانون مدنظر از سوی دبیرخانه و یا مراجع مسئول با رعایت حقوق مالکیت معنوی و محرمانگی
- پایین بودن سطح دانشی برخی از کاربران و ذی نفعان مرتبط با فرآیند طراحی شده برای اجرائی نمودن قانون، بخصوص در کاربرد از سامانه سمات

### ۳- توصیه‌ها و اقدامات پیشنهادی از دیدگاه مدیر علمی، سخنرانان و صاحب نظران حاضر در نشست

- اصلاح ماده (۵۶) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) براساس ایراداتی که در بالا آمده است و توصیه‌هایی که در ادامه بیان شد
- ساماندهی اعتبارات مرتبط با بخش پژوهش در اسناد قانونی کشور و تعریف سازوکاری برای طولانی مدت کردن اجراء آن در بازه بیش از یک سال
- انجام پژوهش در دستگاه‌های اجرائی مبتنی بر برنامه‌های پژوهشی میان مدت و یا بلندمدت در اتصال با قوانین فرادست از جمله ماده (۵۶)
- تجمیع اعتبارات ۱ درصدی دستگاه‌های اجرایی در صندوق شورای عالی علوم، تحقیقات و فناوری

- تعریف طرح‌های پژوهشی کلان براساس اولویت‌های مطرح شده و بر مبنای شکل‌گیری زنجیره بین دستگاه‌های اصلی و تابعه (با اختصاص میزان اعتبار قابل توجه به منظور پرهیز از جزیره‌ای عمل کردن دستگاه‌ها و خرد شدن پیش از حد اعتبارات
- تعریف سازوکاری برای ایجاد انگیزه واقعی دستگاه‌های مشمول قانون به منظور خروج از مناسکی بودن سالانه اجراء قانون
- تصمیم‌گیری در مورد میزان و حد تفصیل ورود کیفی در ارزیابی طرح‌ها و میزان نیروی انسانی در دبیرخانه
- انجام یک مطالعه کلان به منظور کارایی و اثربخشی قانون مدنظر و ارائه پیشنهادات احتمالی برای اصلاح قانون و یا فرایند اجرائی آن
- ایجاد بستر برای شکل‌گیری و تقویت شبکه علمی پژوهش در کشور اعم از، شورای عتف، دانشگاه‌ها، دستگاه‌ها و متخصصان و نخبگان علمی
- شفاف شدن سازوکار تعریف شده در زمینه چگونگی ارزیابی طرح، پاسخ به مخاطبان در دلایل رد طرح، هزینه‌کرد سالانه اعتبار تخصیص یافته در امور مختلف
- استمرار شیوه اجرائی قانون مذکور در بازه زمانی ۱۳۹۸ تا ۱۴۰۲ در استان‌ها، یعنی، تجمیع اعتبارات پژوهشی دستگاه‌های اجرائی موضوع ماده (۵۶) به منظور افزایش بهره‌وری با مدیریت و اختیارات کارگروه تخصصی آموزش، پژوهش، فناوری و نوآوری شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان و با ابلاغ دستورالعمل مجزا از سوی سازمان برنامه و بودجه کشور
- تفویض اختیار بررسی صلاحیت و تصویب طرح‌های پیشنهادی با اعتبار کمتر از پنج میلیارد ریال به استان‌ها و دبیرخانه کارگروه تخصصی آموزش، پژوهش، فناوری و نوآوری
- تقویت و نهادینه‌شدن مسئله نظارت به منظور تاکید بر افزایش کیفی مطالعات و رفع نواقص
- ایجاد سازوکاری برای انتشار مطالعات انجام شده از محل منابع قانون مدنظر
- توانمندسازی نیروی انسانی در دبیرخانه و تمامی ذی‌نفعان مرتبط با اجراء قانون مدنظر