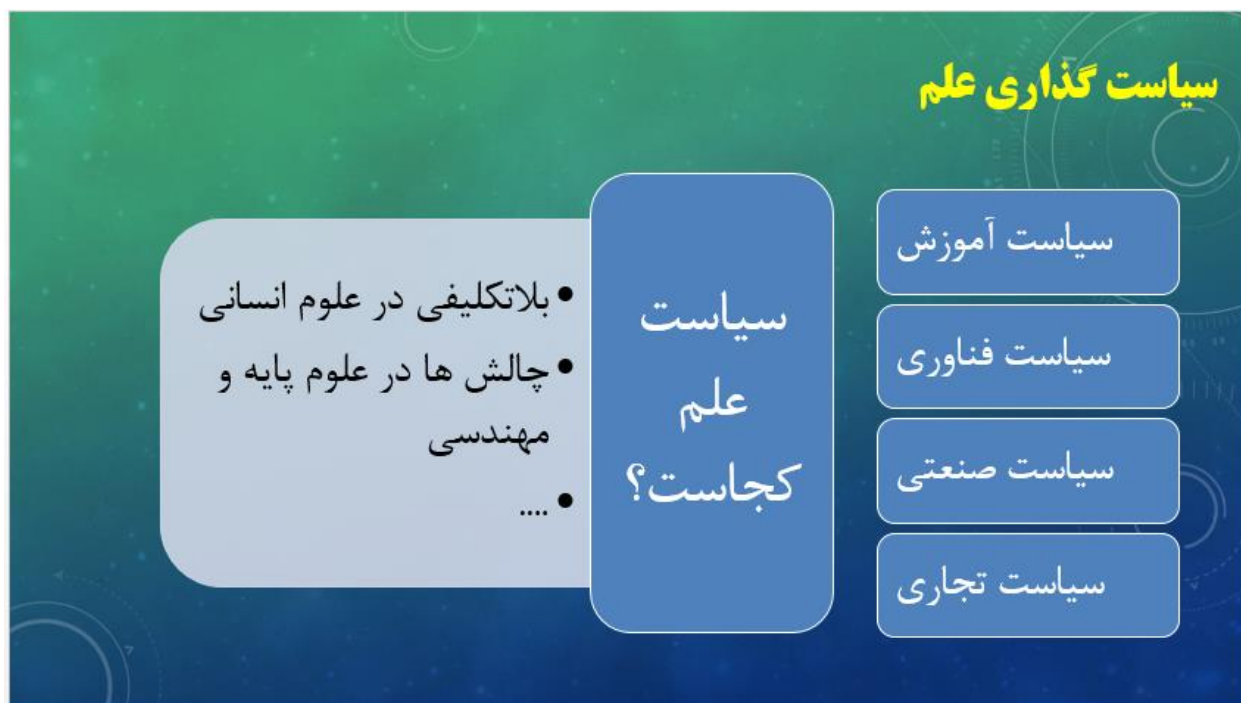


## نشست نظام تأمین مالی علم و پژوهش کشور

نشست آسیب‌شناسی نظام تأمین مالی علم و پژوهش کشور در تاریخ ۲۹ آذر ۱۴۰۱ با همکاری پژوهشکده سیاست‌گذاری دانشگاه شریف و خانه اندیشه‌ورزان به صورت حضوری و آنلاین برگزار شد.

در این نشست علی محمد سلطانی رئیس صندوق حمایت از پژوهشگران و فناوران کشور و محبوبه علمیه مدیرکل سابق برنامه‌ریزی و ارتقا بهره‌وری معاونت علمی ریاست جمهوری به‌عنوان سخنران و نجم‌الدین یزدی پژوهشگر ارشد پژوهشکده سیاست‌گذاری دانشگاه شریف به‌عنوان دبیر جلسه حضور داشتند.

از منظر آسیب‌شناسی نظام تأمین مالی علم و پژوهش، اولین دغدغه‌ای که در این جلسه مطرح شد این است که کشور به معنای واقعی سیاست علم و سند مدونی به نام سیاست علمی ندارد. همچنین نهادی که متولی اصلی و واحد در بحث سیاست‌گذاری علم، اجرا و نظارت بر آن باشد با وجود تعدد نهادهای متولی، در کشور وجود ندارد.



اما مشخصاً در نظام تأمین مالی علم و پژوهش کشور، یکی از مهم‌ترین ایراداتی که مطرح شد این هست که سرفصل‌های بودجه‌ای در یک‌جا تجمیع شده نیست و باوجود اینکه سرفصلی به نام امور آموزش و پژوهش داریم که ذیل آن «فصل آموزش و پرورش عمومی، فصل آموزش فنی و حرفه‌ای و مهارت‌آموزی، فصل آموزش عالی، فصل پژوهش‌های پایه‌ای» تعریف می‌شود و ردیف‌های بودجه‌ای وجود دارد اما بسیاری از بودجه‌های پژوهشی بین سرفصل‌های دیگر یعنی فصل فرهنگ و هنر به‌عنوان مثال: میراث فرهنگی، رسانه، صنایع دستی، تحقیق و توسعه در امور سلامت فصل درمان توزیع شده است. همچنین نهادهای دریافت‌کننده بودجه و پاسخگو در قبال آن بودجه‌ها، به‌نوعی ابتکار عمل را در دست دارند که آن بودجه‌های پژوهشی را خودشان آن‌طور که صلاح می‌دانند تعریف و استفاده کنند و معمولاً هم به دلیل عدم تحقق بودجه‌های تخصیص‌یافته اولین جایی که از بودجه آن کسر می‌شود و به آن پرداخته نمی‌شود قسمت‌های امور تحقیق و توسعه و آموزش و پژوهش ذیل دستگاه‌های مختلف و عدد بسیار بزرگی است.

نکته بعدی این است که بسیاری از این بودجه‌های آموزش و پژوهش، به بخش آموزش برمی‌گردد و یکی از مقیاس‌های اندازه‌گیری و سنجش بودجه‌های پژوهشی و تحقیق و توسعه‌ای ما این است که بودجه‌ی آموزش هم با آن ترکیب شده در حالی که در این ترکیب میزان آن‌ها باهم نامتناسب است چراکه درصد بسیار بالایی از بودجه در حد ۷۰-۸۰٪ در قسمت آموزش است و بخش عمده‌ای از قسمت آموزش هم به بودجه وزارت آموزش و پرورش و آموزش و پرورش عمومی برمی‌گردد و ذیل آن هم عمده‌ی این بودجه‌ها به بحث حقوق معلمان تخصیص پیدا می‌کند. بنابراین هدفی که توسط اسناد بالادستی تعریف شده است که تولید ناخالص داخلی کشور (GDP) به حداقل ۱٪ و در برنامه بعدی به ۴٪ برسد. یعنی سهم هزینه‌کرد تحقیق و توسعه کشور مشابه کشورهای پیشرفته به ۴٪ تولید ناخالص داخلی برسد الآن کمتر از ۱ درصد و برآوردها نشان‌دهنده ۰/۹ درصد است که البته بین ۰/۵ تا ۱ درصد برآوردها می‌تواند متغیر باشد. حتی اگر مقدار آن را تا ۰/۹ درصد در نظر بگیریم بسیاری از این بودجه‌ها در تحقیق و توسعه دستگاه‌های مختلف تعریف می‌شود که آن بودجه عملاً صرف مصارف دیگری غیر از هزینه‌کرد تحقیق و توسعه می‌شود و صرفاً بودجه تخصیص‌یافته است.

Research and development (R&D)	رتبه در GII	رتبه در GERD	رتبه در BERD	نام کشور
47	53	53	-	ایران
36	37	33	17	ترکیه
53	87	-	-	پاکستان
88	131	91	89	عراق

جدول شماره ۱- رتبه‌بندی جهانی براساس شاخص‌ها

نکته دوم اینکه از ۱۷۹ همت (هزار میلیارد تومان) بودجه امور آموزش و پژوهش در بودجه مصوب ۱۴۰۱ (طبق جدول شماره ۲) می‌بینیم که حدود ۱۰۳ میلیارد تومان در فصل آموزش و پرورش عمومی تعریف می‌شود بنابراین بودجه‌ای که برای بخش آموزش در نظر گرفته می‌شود و آن میزان عدم تحقق و خطایی که ناشی از تخصیص این بودجه‌ها به امور دیگر است از بودجه کل این فصل کم شود در عمل بودجه‌ی واقعی که صرف توسعه و تحقیق کشور می‌شود بسیار کمتر از آن چیزی است که ۰/۹ یا حتی ۰/۵ درصد تولید ناخالص داخلی کشور باشد و ممکن است تا ۰/۱ این مبلغ هم تقلیل پیدا کند.

سال	۱۳۹۹	۱۴۰۰	۱۴۰۱
کل اعتبار دستگاه های اجرایی دولت	۳۷۶۰۰۹۷۸	۶۱۶۳۷۵۵	۸۷۶۶۴۷۰
اعتبار فصل آموزش و پژوهش	۹۹۲۸۲۴	۱۴۰۲۸۸۰	۱۷۹۰۱۳۹
اعتبار وزارت آموزش و پرورش			۱۳۱۲۰۶۶
اعتبار حقوق آموزش و پرورش			۱۰۱۸۴۹۵

جدول شماره ۲- اعتبارات دستگاه های دولتی

چالش بعدی که در این نشست به آن پرداخته شد این است که نظام بودجه ریزی دولتی علم و پژوهش رقابتی نیست و معمولاً دستگاه ها بر اساس سوابق قبلی بودجه هایی را دریافت می کنند و سالیانه مقداری به آن اضافه می شود. این بودجه ها ضمن اینکه رقابتی نیست، عملکرد محور هم نیست یعنی خروجی های کاربردی برای دستگاه ها ندارد. به خصوص در این میان شاهد مؤسسات پژوهشی عریض و طویلی هستیم که هزینه های بسیار سنگینی دارند حتی ممکن است به لحاظ کارکرد موضوعی از حیزانتفاع ساقط شده باشند و موضوعیت برای کشور نداشته باشند زیرا در یک بازه ای موظف به انجام کاری بودند و آن شاخه برای کشور دیگر اهمیت راهبردی ندارد و همچنان درصد بالایی از تحقیق و توسعه کشور را دریافت می کند و این ناشی از عدم چابکی ساختار تأمین مالی پژوهش و فناوری کشور است که نمی تواند در راستای راهبردهای کشور و تغییرات فناوری و روندهای جهانی و مسائل کشور تغییر جهت دهد و روی مسائل جدید متمرکز شود.

چالش دیگری که در این نشست مطرح شد پیرامون پیچیدگی حوزه پژوهش است، حوزه تحقیق و توسعه از جمله حوزه هایی است که پیچیدگی ذاتی دارد و این موضوع سبب می شود که نهادهای نظارتی نتوانند نظارت حقیقی بر روی نحوه هزینه کرد این بودجه ها داشته باشند و کارشناسان دستگاه های مختلف به راحتی می توانند بودجه ها را به امور دیگر تخصیص دهند و این موضوع با اعلام هزینه کرد در امور تحقیق و توسعه به صورت متفاوتی اعلام می شود. برای رفع چالش نیاز است که به سمت استانداردسازی نحوه اعلام هزینه های تحقیق و توسعه و از آن طرف تسلط نهادهای نظارتی و کارشناسان بر این استانداردها و اجرای استانداردها حرکت کرد.

همچنین در صورتی که بخواهیم یک سیاست علمی مدون کلان داشته باشیم باید به جای اینکه صرفاً یکسری بودجه به صورت سالانه برای تأمین حقوق پژوهشگران و اعضای هیئت علمی و هزینه‌های جاری مؤسسات پژوهشی در نظر گرفته شود، سیاست‌های کلان علم و فناوری ابلاغ شده در سال ۱۳۹۳ را به سیاست‌های اجرایی، برنامه‌های عملیاتی تبدیل نموده و سهم دستگاه‌ها و مسئولیت‌شان در اقبال این برنامه‌ها مشخص شود که هر کدام چه برنامه‌ای را برعهده دارند و شاخص و هدف برای تحقق آن تعیین شود و بودجه‌هایی هم که پرداخت می‌شود با توجه به این شاخص‌ها و اهداف از قبیل تعداد مقالات، کتاب در موضوعات مختلف، انتشار علمی‌شان و پژوهش‌های کاربردی باشد آن پژوهش‌هایی که منجر به توسعه فناوری و نوآوری می‌شوند یا ابعاد اقتصادی که رقم می‌زنند یا همکاری‌هایی که شکل می‌گیرد یا فعالیت‌های علمی-بین‌المللی اگر رخ می‌دهد و یا حل مسائل محلی و... به‌هر حال باید شاخص‌ها و اهدافی تعیین شود و مشخص شود هر دستگاه و نهاد مسئول چه اهداف و شاخصی است و در چه بازه‌ای محقق کند و اگر محقق شد یا خیر، بر اساس آن بودجه به آن تخصیص پیدا کند.

با توجه به این مشکل هرچند که کشور نیاز دارد بودجه کل تحقیق و توسعه خود را افزایش دهد و حتی اگر این عدد روی کاغذ خیلی کوچک باشد اهداف تعیین شده ۴٪ تولید ناخالص داخلی هست و حداکثر برآوردها ۱٪ است و اگر این ملاحظات را در نظر بگیریم به اعداد بسیار پایین تری می‌رسد. وقتی که آموزش را از آن کسر کنیم و خطاهای آماری و عدم تخصیص بودجه را در نظر بگیریم این عدد بسیار کمتر می‌شود اما مشکل اصلی در درجه اول نداشتن پول و بودجه نیست بلکه رفع این آمارها است و فرض بگیریم همین الان هزینه کرد تحقیق و توسعه به ۴٪ از تولید ناخالص داخلی برسد و این بودجه تصویب و به دستگاه تخصیص پیدا کند آیا مسائل علمی کشور حل می‌شود و کشور دچار جهش علمی خواهد شد و آن جهش علمی منجر به حل مسائل کشور می‌شود؟ پاسخ منفی است به این دلیل که در حال حاضر پول مشکل اصلی نیست و ما نیاز به استانداردسازی در هزینه کردها، استانداردسازی در اندازه‌گیری هزینه کردها، داشتن سیاست جامع علمی و تبدیل آن به برنامه‌های عملیاتی و مسئول بودن دستگاه‌ها در قبال قسمت‌هایی از آن، تعریف شاخص‌ها و اهداف و بودجه‌ریزی عملکرد محور است و این مسائل اگر که حل نشود افزایش کل بودجه خیلی دردی را دوا نمی‌کند.

یکی دیگر از نکاتی که در این جلسه مطرح شد این است که برخورد با مدیران دولتی مسئول در امور پژوهش خیلی برخورد جدی نمی‌شود در صورت ترک فعل یا عدم انجام مسئولیت‌های محوله و اهرم بازدارندگی در این موضوع کم است و این موضوع سبب شده در طی سال‌های مختلف با حرکات کاتوره‌ای در کشور مواجه شویم و برآیند آن خیلی مثبت نباشد در حالی که در موضوعات دیگر این جا افتاده است که در صورت ترک فعل یا عدم

انجام مسئولیت محوله، مدیر حتی عزل، بازخواست و... شود ولی در امور پژوهش و تحقیق و توسعه این فرهنگ هنوز جا نیفتاده است و از سمت نهادهای نظارتی مثل دیوان محاسبات بازرسی چنین برخوردی مسبوق به سابقه نیست که در بخش تحقیق و توسعه، مدیری بازخواست جدی شود که چرا فلان کار را طبق تعهدات و اسناد را انجام ندادند.

با توجه به نکته تأکید در این نشست که در کشور سند سیاست‌های علمی به معنای چیزی که اجرا شده باشد نداریم و مهم‌ترین سندی که فعلاً در اختیار داریم همان نقشه جامع علمی کشور است که سند بالادستی محسوب می‌شود اما در خصوص اجرایی شدن آن و برنامه‌های عملیاتی که ذیل آن تعریف شده باشد و مسئولیت دستگاه‌ها مشخص باشد تردید جدی است. باید در نظر بگیریم هرگونه سندنویسی دیگری در ترکیب این سند با توجه به تجارب کشور برای اینکه موفق باشد به دو شرط مهم نیاز دارد: (۱) این سند واقعاً اجرا شود و تا لایه‌های پایینی اجرای آن انجام شود. (۲) سندی که نوشته می‌شود حتماً باید به بخش غیردولتی نقشی داده شود؛ و صرفاً یکسری تقسیم وظایف محسوب نشود.

در خصوص راهکارهای استانداردسازی نحوه اندازه‌گیری، اعلام و نظارت بر هزینه‌کردهای تحقیق و توسعه در جهت بهبود نظام آماری این حوزه پیشنهادهایی مطرح شد به‌عنوان مثال سازمان شانگهای بسیاری از این جزئیات را استاندارد کرده و در کشورهای مختلف مورداستفاده قرار می‌گیرد و ملاک عمل است و ما نیز می‌توانیم به سمت این استانداردها حرکت کنیم. یک نسخه‌ای از آن را برای خودمان توسعه دهیم که ملزم به اجرای آن توسط دستگاه‌های مختلف و نهادهای نظارتی بر بودجه‌های تحقیق و توسعه باشیم.

همچنین در این نشست به سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه در بخش امور علم، فناوری و نوآوری و نیز سیاست کلی برنامه هفتم توسعه در این مورد بخصوص و همچنین ماده ۲ حمایت از شرکت‌ها و مؤسسات دانش‌بنیان و تجاری‌سازی، نوآوری و اختراعات که ناظر بر تشکیل شورای راهبری فناوری‌ها و تولیدات دانش‌بنیان به‌عنوان جایگزین شورای علوم تحقیقات و فناوری پرداخته شد. همچنین به بندهای الف و ب ماده ۱۲ حداکثر استفاده از توان تولیدی کشور و حمایت از کالاهای ایرانی که به تحقیق و توسعه و مشوق‌های بیمه مالیاتی و ارتقای علمی می‌پردازد هم در این نشست اشاره شد. همچنین ماده ۲۴ که در تصویر زیر مشاهده می‌کنید.

ب- در ماده (۲۴) قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور و حمایت از کالای ایرانی، عبارت «مواد (۱۲) و (۱۳)» جایگزین عبارت «ماده (۱۲)» می‌شود.

ماده (۲۴) قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور و حمایت از کالای ایرانی: از تاریخ لازم الاجراء شدن این قانون، کلیه مواد 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 مصوب ۱۳۹۱/۵/۱» به جز مواد (۱۲) و (۱۳) آن نسخ می‌شود.

ماده (۱۳) قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی در تأمین نیازهای کشور و تقویت آنها در امر صادرات:

تمام یا قسمتی از جریمه‌های مقرر در قانون تأمین اجتماعی بنا به درخواست کارفرما و با توجه به دلایل ابرازی مبنی بر خارج از اختیار بودن عدم انجام تکالیف مقرر و با در نظر گرفتن سوابق گذشته و خوش حساسی واحد تولیدی، صنعتی و معدنی و به تشخیص و موافقت سازمان تأمین اجتماعی براساس بندهای ذیل ماده (۲) قانون اصلاح قانون تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۸۷/۴/۸ مجمع تشخیص مصلحت نظام، قابل بخشودگی است. آیین نامه اجرایی این ماده به وسیله وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی تهیه می‌شود و دو ماه پس از لازم الاجراء شدن این قانون به تصویب هیأت وزیران می‌رسد.

تصویر شماره ۲- ماده ۲۴ قانون

در نهایت این موضوع مطرح شد که نظام تأمین مالی علم و پژوهش ما علاوه بر اینکه نحیف است غیررقابتی است از سازوکارهای استاندارد بر ثبت و نظارت بر بودجه‌های پژوهشی و علمی برخوردار نیست و همچنین به لحاظ نهادی، نهاد های تأمین‌کننده این حوزه نحیف و البته متشتت هستند و ما نیاز داریم مشابه بسیاری از کشورهای پیشرفته به سمت یک صندوق واحد با منابع قابل توجه در تأمین مالی علم و پژوهش حرکت کنیم به طوری که بتواند بودجه‌های پژوهش کشور را به صورت رقابتی و در راستای اولویت‌های راهبردی کشور به دستگاه‌ها تخصیص بدهد. به نظر می‌آید که صندوق حمایت از پژوهشگران و فناوران کشور با توجه به اینکه توانسته است در سال‌های اخیر در موضوع تأمین مالی رقابتی پژوهش به نسبت موفق عمل کند و تجارب خوبی داشته و نیروی انسانی خوبی را در بدنه خود پرورش دهد، میتوان هرگونه تجمیع صندوق‌ها را مبتنی بر این تجارب اندوخته در صندوق فناوران پیش برد.