

دستگاه‌ها آخر سال یاد ثبت نیازهایشان در سمات می‌افتند

وضعیت هزینه‌کرد اعتبار تکلیفی یک درصد پژوهشی مشخص نیست ■ بیشترین اعتبارات سامانه سمات به حوزه پزشکی رسیده است



بودجه پژوهش را باید همان سوخت مورد نیاز برای حرکت قطار تحقیق و توسعه کشور دانست. اعتباراتی که کاهش و افزایش آن سهم بسزایی در سرعت این قطار خواهد داشت. با وجود اینکه براساس بند د تبصره ۹ ماده واحده بودجه طی سال‌های اخیر امیدها را برای سرازیر شدن منابع مالی از سوی دستگاه‌های اجرایی به حوزه پژوهش و هزینه‌کرد آن از سوی شورای عطف و سامانه سمات و نان زنده می‌کرد، اما واقعیت آن است که عدم نظارت دقیق در این حوزه باعث شده بود تا این حوزه همچنان از داشتن منابع مالی پایدار بی‌بهره باشد. صد و شصت و ششمین نشست علمی - تخصصی مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری در همین رابطه نشست و با عنوان «تامین مالی پژوهش دولتی در ایران: دستاوردها و کاستی‌های اعتبارات تکلیفی یک درصدی پژوهشی در دستگاه‌های اجرایی» برگزار کرد و در آن چرایی کاستی‌های این حوزه مورد بررسی قرار گرفته است. آرش رزمی، مدیر کمیسیون‌های تخصصی شورای عالی علوم، تحقیقات و فناوری (عطف) نیز به‌عنوان یکی از سخنران این مراسم در کنار بازخوانی قوانین مرتبط با این حوزه، به چالش‌های عدم اختصاص کامل این بودجه‌ها پرداخته که متن کامل آن را در ادامه می‌خوانید.

در اینجا درباره تاریخچه بحث پژوهش می‌توانیم از برنامه چهارم توسعه بگویم که در آنجا بحث شکل‌گیری نظام نوآوری مطرح شد و در فرمایشات مقام معظم رهبری هم تاکید شده بود تا اینکه این مهم در برنامه پنجم اجرایی شد. البته می‌توانیم بگویم این مساله از سال ۸۸ و یک سال قبل از برنامه، در قوانین مختلف بودجه‌های سالیانه مطرح شده و همواره عنوان می‌شد که نیم تا ۳ درصد از اعتبارات که بعضاً تمهید دارایی هم شامل آن می‌شود، باید برای تحقیق و توسعه در ذیل اولویت‌هایی که به تصویب شورای عالی علوم، تحقیقات و فناوری می‌رسد، باید هزینه شود، این کار به نوعی می‌خواست به این حوزه جهت دهد. تا اینکه سال ۹۳ این مساله به صورت تعلیق درآمد و اواخر سال ۹۳، ماده ۵۶ قانون الحاق (قانون دائمی) به تصویب مجلس می‌رسد و سال ۹۴ اجرایی می‌شود.

براساس ماده ۵۶ قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت کلیه دستگاه‌های اجرایی در واقع مکلفند یک درصد از اعتبارات تخصیص یافته‌ای - هزینه‌ای خود را به استثنای فصول یک و شش (سال گذشته فصل چهارم هم به آن اضافه شده بود) برای امور پژوهش و فناوری در ذیل اولویت تحقیقاتی که به تصویب شورای عالی علوم، تحقیقات و فناوری می‌رسد، مرکز آمار هم براساس قانون مکلف است سالانه اطلاعات مربوط به این هزینه‌کرد را منتشر کند. این مساله در برنامه ششم هم عیناً تکرار می‌شود و موارد دیگری هم برای آن لحاظ شده بود از جمله آنکه اطلاعات این بخش باید در سامانه سمات ثبت می‌شد، اما بحث ما در اینجا بیشتر ماده ۵۶ است.

درباره کارکردهای سامانه سمات ملی هم باید مباحثی را مطرح کرد که یکی از آنها ایجاد بانک جامع اطلاعاتی است که طرح‌های پژوهشی به صورت شفاف، یکپارچه، منسجم و بدون تکرار در سطح ملی در آن ثبت می‌شود. همچنین این سامانه باید شرایطی را فراهم کند تا بتواند مدیریت و راهبری را برای مدیرانی که می‌خواهند تصمیم بگیرند، ایجاد کند.

هدفمندسازی پژوهش دستگاه‌های مشمول در راستای اولویت‌های ملی هم از دیگر کارکردهای این سامانه است، یعنی بتواند این حوزه را جهت‌دار کند. موضوع دیگر نیز بحث نظارت است که باید روی این مورد وجود داشته باشد تا نهایتاً بتوانیم گزارش‌هایی را هم برای عموم مردم و هم برای تصمیم‌گیری مسئولان ارائه دهیم. مساله‌ای که باید درباره ثبت طرح در این سامانه ملاک قرار بگیرد، اینکه مجریان طرحی رایت نمی‌کنند، بلکه نمایندگان دستگاه‌ها این کار را انجام می‌دهند. ممکن است مجری مثلا طرح یا پروپوزال را به آن دستگاه فرستاده باشد ولی آن لحظه که نماینده آن دستگاه ثبت می‌کند، حتماً باید ثبت نهایی را انجام دهد و در غیر این صورت طرح ثبت نمی‌شود. متأسفانه می‌بینیم گاهی برخی طرح‌ها در سامانه ثبت شده‌اند، اما چون ثبت نهایی نخورده، حتی بعد از گذشت ۵ ماه، اتفاقی نیفتاده و مهم این است که حتماً ثبت نهایی رخ دهد.

روال ثبت طرح‌ها به این صورت است که بعد از آنکه طرحی ثبت نهایی شد، توسط کمیسیون‌های تخصصی ما بررسی روی طرح صورت می‌گیرد. بعضی از بررسی‌ها مربوط به سامانه است، چراکه بالاخره اعداد و ارقام باید درست نوشته شود، یعنی با توجه به اینکه واحد ما میلیون ریال است، گاهی می‌بینیم که طرح‌ها براساس ریال نوشته شده و متأسفانه چنین مباحثی به تکرار اتفاق می‌افتد طبیعتاً طرح راه به جایی نمی‌برد. همچنین گاهی می‌بینیم که طرح ثبت شده، اما مجری ندارد یا کارفرمای آن مشخص نیست. حتی ناظر آن مشخص نیست یا اصلاً پروپوزال آن بازگذاری نمی‌شود و... اینها جزء مشکلاتی است که در روند ثبت طرح‌ها با آن روبه‌رو هستیم. در چنین شرایطی اتفاقی که رخ می‌دهد آن است که با طرح به کارتابل دستگاه متولی برگشت داده شده یا رد می‌شود.

با این حال در صورتی که طرحی پذیرفته شود، یک کد شروع به آن داده می‌شود کدی که در واقع به آن دستگاه اجازه می‌دهد پروژه خودش را انجام دهد. درحالی‌که پیش‌تر یک کد به طرح‌ها داده می‌شود اما مشخص نبود که کدام یک از کدها تامین مالی شده یا چندین سال است که اصلاح مد نظر خاتمه یافته است.

در اینجا برخی معتقدند مسائل مربوط به سامانه سمات و طرح‌های ثبت شده در آن باید به صورت انتشار عمومی باشد که اینجا دیگر بحث مالکیت فکری و معنوی مطرح می‌شود. و موضوعی نیست که در اختیار ما باشد، اما این سامانه می‌تواند در اختیار همه قرار گیرد. یعنی همان‌طور که نماینده دستگاه‌ها می‌توانند سامانه را ببینند، عموم مردم هم می‌توانند این کار را انجام دهند، اما این نیازمند سازوکارهای

مشخص و مجوزهای لازم است.

طرح‌های علوم انسانی بیشترین تعداد و کمترین اعتبار سهم را به خود اختصاص داده‌اند

بنده احساس می‌کنم در این جلسه که بزرگواران تشکیل داده‌اند، می‌خواهم به نوعی کمک کنیم تا این بهبود اتفاق بیفتد، ولی از آنجایی که بنده از دبیرخانه شورا خدمت شما رسیدم و انتظار این است که بالاخره یک ارقام و ارقامی خدمت شما بدهیم، این آمار را ارائه خواهم داد. اما باید به این مساله توجه کرد ما بحث ماده ۵۶ را از سال ۹۴ داریم؛ از این رو در سال‌های ۹۰، ۹۱، ۹۲، ۹۳ که چنین ماده‌ای را نداشتیم، موضوع همان مباحثی است که در قوانین بودجه آمده بود. با این حال اگر بخواهم به صورت آمار و ارقامی صحبت کنم، باید بگویم که در مجموع در این ۱۱ سال نزدیک به ۴۱ هزار و ۲۰۰ طرح در سامانه ثبت شده است که ۲۸ هزار و ۸۱۴ عدد آنها در سامانه پذیرفته شده است. از لحاظ اعتباری هم که بخواهیم نگاه کنیم، برای مجموع این طرح‌ها اعتبار ۳ هزار و ۱۰۴ میلیارد تومان بوده و میزان پرداختی هم به هزار و ۲۸ میلیارد تومان می‌رسد. موضوع دیگر اینکه طبیعتاً در ثبت طرح هم با پراکندگی روبه‌رو بودیم و از لحاظ استان محل طرح اجرا بخواهیم بررسی کنیم، باید عنوان کرد که طبیعتاً تهران با توجه به دستگاه‌هایی که دارد، تعداد طرح‌های متفاوتی هم داشته است.

نکته دیگر اینکه ما دو دسته طرح داریم؛ یک سری اعتبارات ملی و یک سری اعتبارات استانی هستند. در اعتبارات استانی تعداد طرح‌ها به شدت زیاد بود اما اعداد و ارقام کوچک بودند، بنابراین در دبیرخانه، اول تصمیم گرفته شد که این مساله را به شورای پژوهشی استان واگذار کنند که بعد سازمان برنامه و بودجه وارد عمل شده و هر سال دستورالعمل‌های خاص این حوزه را ابلاغ می‌کرد. در حوزه پراکندگی میزان اعتبار براساس نوع طرح هم که به توسعه‌ای، بنیادی و کاربردی تقسیم بندی می‌شوند و بیشترین طرح‌ها هم برای طرح‌های کاربردی بوده است. این مساله هم بدان دلیل است که دستگاه‌ها بیشتر به دنبال حل چالش‌های خودشان بوده‌اند.

ما اخیراً گزارش عملکرد پژوهش فناوری در طول برنامه ششم را آماده کرده‌ایم که در آن عملکرد براساس حوزه دانش مدنظر قرار گرفته است. از این حیث باید بگویم که از لحاظ تعداد طرح‌ها، علوم انسانی ۴۹ درصد طرح‌ها را شامل می‌شود، بعد از آن فنی و مهندسی با سهم ۱۷،۱۷ درصد قرار دارد. همچنین ۱۹ درصد طرح‌ها مربوط به حوزه علوم پزشکی است. همچنین سهم حوزه کشاورزی ۱۱ درصد، علوم پایه ۵ درصد و هنر و معماری هم یک درصد بوده است.

از لحاظ اعتبار طرح‌ها هم باید بگویم که هر چند از لحاظ تعداد ۱۶ درصد تعداد طرح‌ها برای علوم پزشکی بوده، اما از نظر اعتباری ۳۱ درصد را به خود اختصاص داده است. بعد از آن فنی مهندسی قرار دارد که ۲۱ درصد اعتبارات را شامل می‌شود، بعد از آن هم علوم انسانی در رتبه سوم قرار داد. این مهم نشان می‌دهد که طرح‌های علوم انسانی، تعدادشان زیاد است ولی اعتبار کمتری دارند.

موضوعی که باید در اینجا به آن اشاره کنم و روی آن نیز باید فکر شود، اول مشخص نبودن میزان کل اعتبار تکلیفی یک درصدی پژوهش و فناوری کل کشور و هر یک از دستگاه‌های اجرایی است؛ اینکه بالاخره سهم این مبلغ چقدر است؟ هر یک از دستگاه‌ها چه سهمی از این دارند؟ در سامانه ۶۰ درصد اعتبارات شرکت‌ها در قوانین بودجه، این مشخص می‌شد که مثلاً فلان دستگاه سهم پژوهشی‌اش چقدر است و حتی سهم ۴۰ یا ۶۰ درصد آنها هم چقدر می‌شود؟ اما وضعیت این حوزه در یک درصد تکلیفی مشخص نیست و دلیل آن هم این است که هر سال تعداد دستگاه‌های مشمول این حوزه تغییر می‌کند. یعنی یک سال به تعداد دستگاه‌ها این مبلغ زیاد و یک سال کم می‌شود. دومین نکته این است که ضمانت اجرایی برای پیگیری قانون وجود ندارد. تنها می‌توانیم بگوییم این دستگاه ثبت شده است یا خیر. اما چه کسی باید به دنبال دلیل ثبت نشدن دستگاه برود؟ یعنی ما تنها می‌توانیم بگوییم فلان دستگاه این اعتبار را ثبت کرده یا خیر. سوال این است که چه کسی باید دنبال این مساله برود تا مشخص شود فلان دستگاه این اعتبار را ثبت کرده یا خیر.

پروژه دستگاه‌های اجرایی به سختی به دست دانشگاه‌های استانی می‌رسد

مساله دیگر تاکید قانون بر هزینه‌کرد از یک درصد اعتبارات تخصیص یافته هزینه‌ای است. در این باره باید بگویم که اکثر طرح‌هایی که در سامانه سمات ثبت می‌شوند، ماه آخر درج می‌شوند، در این شرایط اتفاقی که می‌افتد آن است که کمیسیون‌های ما ۹ ماه سرشان خلوت بوده اما حالا یکباره در ۳ ماه اخیر سال به خصوص ماه آخر، شرکت‌ها از برگشت بودجه خود شکایت دارند و به دنبال بررسی طرح‌ها هستند. در حالی که اساتیدی که در این کمیسیون‌ها هستند، واقعاً متخصص این کار و متعهد هستند و یک طرحی را همین‌طور تایید یا رد نمی‌کنند. در حقیقت آنها می‌خواهند طرح‌ها را بررسی کنند که در صورت تایید آن، مشکلی پیش نیاید اما این حجم از تعداد طرح در آخر سال، کار را مشکل می‌کند. تعداد حجم بالای طرح در ماه آخر در حالی است که تعداد محدود منابع و نیروی کارشناس داریم.

مؤلفه دیگر تعجیل دستگاه‌های اجرایی برای تعریف پروژه‌های پژوهشی برای جلوگیری از برگشت اعتبارات تکلیفی به خزانه است که آخر سال اتفاق می‌افتد. نبود سازوکار مناسب برای شناسایی نیازهای پژوهشی دستگاه‌ها و تعریف و تصویب پروژه‌های پژوهشی هم از دیگر مباحث این حوزه است. برخی از دستگاه‌ها خیلی خوب کار می‌کنند اما برخی دیگر واقعاً نیازشان را به آن صورت علمی که بتوان برای آن پروپوزال تعریف کرد، ارائه نمی‌کنند. موضوع دیگر نیز خرد شدن اعتبارات بین دستگاه‌های اجرایی و عدم اشراف دستگاه‌ها بر عملکرد دستگاه‌های زیرمجموعه است. نگاه کنید چند سازمان زیرمجموعه وزارتخانه‌ها است؟ هر کدام از آنها اعتبارات خاص به خودشان را دارند و این کار

را سخت می‌کند. نباید فکر کنیم که برخی دستگاه‌ها که بودجه زیادی دارند، هزینه بالایی در این زمینه هم دارند، چراکه در عمل اعداد و ارقام این حوزه بسیار اندک است، تا جایی که وقتی به اعداد و ارقام توجه کنیم، خواهیم دید که یک پروژه کوچک هم قابل انجام نیست. موضع دیگر نیز تعریف پروژه‌ها در ابعاد مالی و زمانی کوچک است. اتفاقی که در اینجا می‌افتد این است که مثلاً آیا فلان دستگاه می‌خواهد پروژه یک ساله تعریف کند یا پنج ساله. در حالی که گاهی اوقات وقتی پروژه‌های پنج ساله تعریف می‌کنند، حذف می‌شود. در این وضعیت دستگاه‌ها تمایل دارند که با آن بودجه محدودی که دارند، پروژه‌های کوچک‌تر تعریف کنند تا بتوانند آن را تمام کنند. از طرف دیگر، تورم روی مبلغ این پروژه‌ها تاثیر می‌گذارد، یعنی پروژه‌ای که پنج سال پیش طراحی شده باشد را حالا دیگر نمی‌توان اجرایی کرد.

ما این موارد را به هر طریقی شده است، اطلاع می‌دهیم. حتی هر جایی که می‌توانستیم، کتبی و غیرکتبی یا در جلسات مختلف اطلاع‌رسانی می‌کردیم و برای حل آنها پیشنهاد هم داریم. در حقیقت این موارد مشکلاتی هستند که باید حل شوند و در غیر این صورت، مسیری که امروز طی می‌کنیم، بهتر است از این نخواهد شد. پیشنهاد ما نیز آن است که در راستای اجرای بند (ب) ماده (۶۴) قانون برنامه ششم توسعه، سازمان برنامه و بودجه کشور موظف است در زمان تخصیص اعتبارات هزینه‌ای دستگاه‌های اجرایی، نسبت به کسر اعتبار مشمول هر دستگاه اقدام و منابع آن را به عنوان منابع صندوق شورای عالی علوم، تحقیقات و فناوری در نظر گیرد. اعتبارات موضوع این ماده ضمن رعایت چهارچوب نقشه جامع علمی کشور و براساس اولویت‌ها و سیاست‌های پژوهشی که مصوب شورای عالی علوم، تحقیقات و فناوری بوده و همچنین نیازهای استان‌ها از طریق عقد قرارداد با دانشگاه‌ها، مراکز آموزش عالی، موسسات پژوهشی، پارک‌های علم و فناوری و جهاد دانشگاهی با اولویت مراکز مستقر در همان استان اختصاص پیدا کند. البته اینکه اولویت مراکز همان استان باشد نیز جزء موضوعات مهم است؛ چراکه پروژه‌های شان خیلی سخت به دانشگاه‌های شهرستان می‌رسد و آنها بیشتر تمایل دارند که با دانشگاه‌های تهران کار را جلو ببرند.

پراکندگی تعداد طرح‌های پذیرفته شده بر اساس استان محل اجرای طرح از ۱۳۹۴ تا پایان ۱۴۰۱

