

بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور (۷۳): بخش پژوهش، فناوری و نوآوری



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۸۷۹۸

کد موضوعی: ۳۱۰

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور (۷۳): بخش پژوهش، فناوری و نوآوری

نام دفتر: مطالعات انرژی، صنعت و معدن (گروه فناوری‌های نوین)

تهیه و تدوین کننده: سهیلا خردمندنیا

اظهار نظر کنندگان: سیدمحمدحسین فاطمی، میلاد بیگی، مهدی بهرامی حسن‌آبادی

ناظر علمی: محمدحسن معادی رودسری

صفحه‌آرا: نفیسه حاجی‌صفری

ویراستار ادبی: شیوا امین اسکندری

واژه‌های کلیدی:

۱. تحقیق و توسعه

۲. پارک‌های علم و فناوری

۳. تجاری‌سازی

۴. جهش تولید دانش‌بنیان



تاریخ انتشار: ۱۴۰۱/۱۱/۲۶

به نام خدا

فهرست مطالب

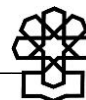
۱	چکیده
۱	خلاصه مدیریتی
۳	مقدمه
۴	۱. چارچوب محتوایی
۵	۲. احصای اعتبارات کلی پژوهش، فناوری و نوآوری
۱۲	۳. اعتبارات پارک‌های علم و فناوری
۱۲	۴. احکام بودجه‌ای پژوهش، فناوری و نوآوری
۲۴	جمع‌بندی و نتیجه‌گیری
۲۵	مراجع

فهرست جداول

۸	جدول ۱. یک درصد (۱٪) اعتبارات هزینه‌ای تخصیص‌یافته همه دستگاه‌های اجرایی ملی و استانی به‌جز فصول یک و شش (۱۴۰۲-۱۳۹۸)
۱۰	جدول ۲. مقدار اعتبارات پژوهش، فناوری و نوآوری (میلیارد تومان) و شاخص تحقیق و توسعه نسبت به تولید ناخالص داخلی
۱۵	جدول ۳. کسر ۱ درصد اعتبارات هزینه‌ای تخصیص‌یافته دستگاه‌های اجرایی استانی توسط شورای برنامه‌ریزی استان‌ها و هزینه‌کرد در پژوهش، فناوری و نوآوری (۱۴۰۲-۱۳۹۸)
۱۶	جدول ۴. عملکرد اجرای بند «و» تبصره «۹» قانون بودجه سال ۱۴۰۱ مبنی بر هزینه‌کرد ۴۰ درصد هزینه‌های امور پژوهشی شرکت‌ها، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت (۱۴۰۱-۱۴۰۰)
۱۸	جدول ۵. احکام حوزه پژوهش، فناوری و نوآوری در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲
۲۰	جدول ۶. پیشنهاد حذف/اصلاح و الحاق برخی احکام اصلی مرتبط با پژوهش، فناوری و نوآوری در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲

فهرست شکل‌ها

۵	نمودار ۱. اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در حوزه پژوهش، فناوری و نوآوری (۱۴۰۰-۱۴۰۲)
۶	نمودار ۲. توزیع اعتبارات هزینه‌ای پژوهش، فناوری و نوآوری بین امور مختلف در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲
۶	نمودار ۳. توزیع اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای پژوهش، فناوری و نوآوری بین امور مختلف در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲
۷	نمودار ۴. متوسط اعتبارات برنامه‌ای دستگاه‌ها در زمینه پژوهش، فناوری و نوآوری (۱۴۰۲-۱۳۹۹)
۹	نمودار ۵. هزینه امور پژوهشی شرکت‌ها، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت (۱۴۰۲-۱۳۹۱)
۱۱	نمودار ۶ الف. مقدار شاخص R&D/GDP (٪) در برخی کشورهای منتخب در سال ۲۰۲۱
۱۱	نمودار ۶ ب. سهم دولت در تأمین اعتبارات شاخص R&D/GDP (٪) براساس پیش‌بینی‌های برنامه‌ای و مقادیر تعریف شده در بودجه‌های سنواتی
۱۲	نمودار ۷. اعتبارات پارک‌های علم و فناوری و درآمد اختصاصی پیش‌بینی شده (۱۴۰۲-۱۳۹۹)



بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور (۷۳): بخش پژوهش، فناوری و نوآوری

چکیده

این پژوهش با احصا و مطالعه اعتباراتی که دولت در بودجه‌های سنواتی و با تمرکز بر لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ در حوزه پژوهش، فناوری و نوآوری پیش‌بینی کرده است، میزان تحقق اهداف مرتبط با این حوزه را بررسی می‌کند. نتایج نشان می‌دهد با وجود رشد ۸۰ درصدی مجموع اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ نسبت به قانون بودجه سال ۱۴۰۱، مقدار شاخص شدت تحقیق و توسعه همچنان ثابت و به مقدار ۰.۲۴ درصد باقی مانده است که فاصله بسیاری با مقدار ۱.۵ درصد پیش‌بینی شده در برنامه ششم توسعه دارد. برخی احکام معروف بودجه‌ای در امر پژوهش و فناوری که به نام حکم «تخصیص یک درصد اعتبارات هزینه‌ای تخصیص یافته دستگاه‌های اجرایی» و حکم «تخصیص ۴۰ درصد هزینه‌های امور پژوهشی شرکت‌ها، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت در عقد قرارداد با نهادهای پژوهشی» شناخته می‌شوند نیز طی سنوات گذشته نتوانسته است عملکرد خوبی داشته باشد. از طرفی ضمانت اجرای احکام در حوزه پژوهش، فناوری و نوآوری از قدرت لازم برخوردار نیست و نه تنها درآمدهای پیش‌بینی شده تحقق نمی‌یابد؛ بلکه در مواردی مقادیر وصول شده نیز تخصیص نمی‌یابد. از این رو با وجودی که برخی پیشنهادها در جهت تصحیح و ارتقای احکام لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ ارائه شده است، اما تأکید می‌شود تصحیح فرایندهای اجرایی و توجه به عملکرد دستگاه‌ها به‌عنوان معیاری برای تخصیص و توزیع مؤثر اعتبارات در حوزه پژوهش، فناوری و نوآوری در کنار اقدام‌های نظارتی مجلس شورای اسلامی از اهمیت بیشتری برخوردار است.

خلاصه مدیریتی

مقدمه: در کشور ما نقش دولت در تأمین مالی تحقیق و توسعه و تجاری‌سازی فناوری پررنگ است. از این رو سهم دولت در تأمین اعتبارات حوزه پژوهش، فناوری و نوآوری در بودجه‌های سنواتی همیشه مورد توجه بوده است. **روش‌شناسی:** اعتبارات بودجه‌ای این حوزه در قوانین و لایحه بودجه از طریق اعتبارات مرتبط با درآمدهای پیش‌بینی شده در تبصره‌ها و احکام، اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای برحسب امور و فصول و دستگاه‌های اجرایی، اعتبارات ردیف‌های متفرقه و منابع شرکت‌ها، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت احصا می‌شوند.

یافته‌ها:

▪ اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در حوزه پژوهش، فناوری و نوآوری لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ به ترتیب حدود ۲۵ و ۴ هزار میلیارد تومان (همت) پیش‌بینی شده‌اند. مجموع این دو (۲۹ همت) که معادل با اعتبارات

فصول پژوهش، فناوری و نوآوری یا اعتبارات برنامه‌های دستگاه‌ها شناخته می‌شود، با رشدی ۸۰ درصدی نسبت به اعتبارات قانون بودجه سال ۱۴۰۱ (۱۶ همت) روبه‌رو بوده است.

▪ بخش زیادی از اعتبارات برنامه‌ای، صرف فعالیت‌های پژوهشی دانشگاهی و مؤسسات تحقیقاتی ذیل وزارتخانه‌های مختلف می‌شود و در مقام مقایسه، سهم حوزه تجاری‌سازی نتایج تحقیقات (با تمرکز بر نقش حمایت معاونت علمی و فناوری و صندوق نوآوری و شکوفایی) بسیار کمتر است.

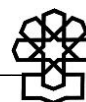
▪ اعتبارات بالقوه و قابل تحقق در بودجه‌های سنواتی جهت اجرای حکم هزینه‌کرد یک درصد اعتبارات هزینه‌ای تخصیص یافته دستگاه‌های اجرایی به امر پژوهش و فناوری، با فرض تخصیص صد درصدی بین ۲/۵ تا ۴ همت متغیر است. باین‌حال گزارش‌های دیوان محاسبات کشور نشان می‌دهد تعدادی از دستگاه‌ها به‌رغم مکلف بودن طبق قانون، در اجرای این حکم مشارکت ندارند و به‌طور متوسط سالانه کمتر از ۱۰ درصد از ماکزیمم اعتبارات پیش‌بینی شده به‌طور عملی هزینه می‌شوند.

▪ بررسی هزینه امور پژوهشی شرکت‌ها، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت نشان می‌دهد با وجود افزایش درآمد شرکت‌ها، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت طی سال‌های اخیر، نسبت هزینه‌کرد امور پژوهشی به درآمد روند مطلوبی نداشته است و نسبت مجموع اعتبارات امور پژوهشی به درآمد دستگاه‌های مذکور در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ به ۰.۰۳ درصد رسیده است.

▪ با وجود کسر ۴۰ درصد هزینه‌های امور پژوهشی شرکت‌ها، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت توسط خزانه و واریز به صندوق شورای عالی علوم تحقیقات و فناوری، هزینه‌کرد اعتبارات به خوبی صورت نمی‌گیرد. به‌طوری‌که در سال ۱۴۰۱، قراردادهای منعقد شده بین شرکت‌ها و نهادهای مذکور با مراکز پژوهشی مندرج ذیل این حکم تنها به مبلغ ۲۰۰ میلیون تومان بوده است (معادل با ۰.۱٪ یک دهم درصد) از منابع وصول شده (۱۵۵ میلیارد تومان) در سال هشت ماهه اول سال ۱۴۰۱) و در سال‌های مورد بررسی در این گزارش نیز عملاً دستمزدی از محل ۶۰ درصدی اعتبارات مذکور، به پژوهشگران تعلق نگرفته و عمدتاً صرف انجام طرح‌ها می‌شود.

▪ با وجود رشد ۴۳ درصدی اعتبارات کلی پژوهش، فناوری و نوآوری در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ (۳۶ همت) نسبت به قانون بودجه ۱۴۰۱ (۲۵ همت)، اما شاخص شدت تحقیق و توسعه همچنان در عدد ۰.۲۴ درصد ثابت مانده است. این در حالی است که براساس برنامه ششم توسعه مقدار این شاخص باید به ۱.۵ درصد می‌رسید. همچنین با در نظر گرفتن سهم ۵۰ درصدی دولت در تأمین هزینه‌های تحقیق و توسعه تا سال ۱۴۰۴ (با معیار نقشه جامع علمی کشور) برآورده شدن سهم ۲ درصدی دولت تا ۱۴۰۴ نیز بسیار دور به‌نظر می‌رسد.

▪ اعتبارات شناسایی شده برای پارک‌های علم و فناوری در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ کمی بیش از ۱۶۰۰ میلیارد تومان است. باین‌حال میزان درآمدهای اختصاصی قابل‌حصول پارک‌ها تقریباً ۳۰ درصد منابعی است که دریافت می‌کنند. پارک‌های علم و فناوری به‌ویژه در مناطق کمتر برخوردار با مشکلات تجهیز و توسعه زیرساخت‌های خود مواجه‌اند و از این‌رو نمی‌توانند فضای لازم برای استقرار شرکت‌های دانش‌بنیان و ارائه خدمات به آنها را به‌خوبی فراهم سازند و لذا در مجموع سطح درآمدهای اختصاصی پارک‌ها قابل‌توجه نیست.



نتایج:

برخی آسیب‌های شناسایی شده در مسیر تحقق اهداف حوزه پژوهش، فناوری و نوآوری از منظر اعتبارات بودجه‌ای عبارتند از:

➤ **کافی نبودن اعتبارات برنامه‌ای دولت در حوزه پژوهش، فناوری و نوآوری** به نحوی که بتواند سهم خود را در تحقق شاخص‌هایی از قبیل شدت تحقیق و توسعه ایفا کند (مقدار ۰.۲۴٪ شاخص R&D/GDP در برابر مقدار ۱.۵٪ تعریف شده برای این شاخص در برنامه ششم توسعه).

➤ **منفک نبودن اعتبارات فناورانه از سایر اعتبارات برنامه‌ای و دستگاہی و در اولویت نبودن هزینه‌کرد اعتبارات برای فناوری نسبت به سایر نیازها** که در احکام لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ تشدید شده و حتی برخی احکام پیشین در قانون بودجه سال ۱۴۰۱ که اعتبارات مشخصی برای این حوزه تعریف کرده بودند (بند «ط» تبصره «۱۵») نیز حذف شده است.

➤ **قوی نبودن ضمانت اجرای احکام در حوزه پژوهش، فناوری و نوآوری** به نحوی که درآمدهای پیش‌بینی شده محقق نشده و حتی در مواردی مقادیر وصول شده نیز تخصیص نمی‌یابد (ناظر بر عملکرد صفر بند «ص» تبصره «۶» قانون بودجه سال ۱۴۰۱ با موضوع اجرای قانون جهش تولید دانش‌بنیان که مجدداً در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ تکرار شده است؛ عملکرد تخصیص ۱ درصد اعتبارات دستگاہی به حوزه پژوهش، فناوری و نوآوری؛ عملکرد ضعیف شرکت‌ها، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت در پیش‌بینی اعتبارات پژوهشی و اجرای حکم ۴۰ درصدی اعتبارات پژوهشی آنها ذیل تبصره «۹»).

پیشنهادها:

با این یافته‌ها و نتایج، پیشنهادهایی برپایه احکام اصلی حوزه پژوهش، فناوری و نوآوری ناظر بر شفاف‌سازی اعتبارات این حوزه با ابقای احکامی از جمله بند «ط» تبصره «۱۵» قانون بودجه ۱۴۰۱، ایجاد ردیف اختصاصی درآمد و هزینه در مسیر اجرای قانون جهش تولید دانش‌بنیان (بند «ن» تبصره «۶») و همچنین تقویت فعالیت‌های مبتنی بر تولید دانش‌بنیان و اشتغال‌آفرین از طریق تقویت پشتوانه اعتباری ضمانتنامه‌های فناوری (تبصره «۱۸») ارائه شده است. هرچند باید خاطر نشان ساخت با وجودی که برخی احکام اهداف درستی را دنبال می‌کنند اما در واقعیت اجرای خوبی ندارند. از این رو تصحیح فرایندهای اجرایی و توجه به عملکرد دستگاه‌ها به‌عنوان معیاری برای تخصیص و توزیع مؤثر اعتبارات در حوزه پژوهش، فناوری و نوآوری در کنار اقدام‌های نظارتی مجلس شورای اسلامی و تکلیف دستگاه‌ها به ارائه گزارش برای نهادهای مسئول از جمله دیوان محاسبات کشور از اهمیت بیشتری برخوردار است.

مقدمه

امروزه بسیاری از کشورها نقش فناوری و دانش در توسعه اقتصادی را درک کرده و به‌شدت بر توسعه اقتصادی مبتنی بر دانش و فناوری اهتمام می‌ورزند. از این رو توجه خاصی به سیاست‌های توسعه فناوری و نوآوری داشته و خطومشی‌هایی همچون افزایش سهم بودجه تحقیق و پژوهش، توسعه علوم و فناوری‌های جدید، پشتیبانی از کارآفرینی و فعالیت‌های نوآورانه و توانمندسازی بخش خصوصی و تعاونی را در فعالیت‌های مبتنی بر دانش دنبال می‌کنند. در این میان، تأمین مالی فعالیت‌های دانش‌بنیان از اهمیت زیادی برخوردار است.

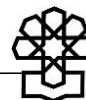
نحوه مداخله دولت در تأمین مالی این نوع فعالیت‌ها به صورت‌های مختلفی از قبیل حمایت‌های مالی مستقیم (کمک‌های بلاعوض، یارانه)، حمایت‌های مالی غیرمستقیم (اعطای مشوق‌ها و معافیت‌های مالیاتی)، حمایت‌های مالی کاتالیزوری (حمایت از صندوق‌های توسعه‌ای، سرمایه‌گذاران خطرپذیر، ارائه ضمانت وام و سهام) و حمایت‌های زیرساختی (تنوع‌بخشی به شیوه‌های تأمین مالی و جذب سرمایه بخش خصوصی از طریق اصلاح شرایط کلان و ایجاد زیرساخت‌ها و قوانین مورد نیاز) صورت می‌پذیرد.^[۱]

برحسب سطوح مختلف آمادگی فناوری،^۱ تأمین مالی در لایه‌های تحقیق و توسعه، تجاری‌سازی و تولید انبوه انجام می‌شود و نقش و اهمیت دولت و بخش خصوصی متناسب با هر سطح از آمادگی فناوری متغیر است. به‌طور کلی مراحل اولیه شامل شکل‌گیری ایده و ساخت نمونه در محیط آزمایشگاهی در قالب حمایت از تحقیق و توسعه تأمین مالی می‌شود. در کشورهای در حال توسعه عموماً نقش دولت در حمایت‌های مستقیم از تحقیق و توسعه پررنگ است. مراحل ساخت نمونه نمایشی، آزمایش در محیط تابلویی (پایلوت) و عملیاتی، اثبات نمونه و کارکرد آن و به‌طور کلی تدوین دانش فنی پیش‌نمونه محصول یا خدمت، در قالب حمایت از تجاری‌سازی صورت می‌پذیرد و دولت‌ها علاوه بر حمایت‌های مستقیم، با سیاست‌هایی نظیر کمک به ایجاد صندوق‌های توسعه‌ای، شتاب‌دهنده‌ها و جذب سرمایه‌گذاران خطرپذیر به صورت غیرمستقیم نیز به تأمین مالی تجاری‌سازی فناوری اقدام می‌کنند. سطح نهایی آمادگی فناوری، تجاری کردن دانش فنی است که پس از آن باید شرایطی فراهم کرد تا محصولات فناورانه به صورت انبوه تولید شده و به بازار وارد شوند. سرمایه‌گذاری در این مرحله توسط شرکت‌های بزرگ (با محوریت بخش خصوصی یا شرکت‌های وابسته به دولت) انجام می‌شود.^[۲]

در کشور ما نقش دولت در دو عرصه تحقیق و توسعه و تجاری‌سازی محصولات با توجه به ماهیت جوان زیست‌بوم نوآوری، دولتی بودن ساختار آموزش عالی کشور و همچنین دولتی بودن بخش صنعت به عنوان طرف تقاضای فناوری، پررنگ است. لذا در این گزارش تلاش شده است نحوه تأمین مالی فعالیت‌های دانش‌بنیان از منظر بودجه‌های سنواتی و لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ مورد بررسی قرار گیرد.

۱. چارچوب محتوایی

اعتبارات بودجه‌ای در قوانین بودجه در قالب اعتبارات مرتبط با درآمدهای پیش‌بینی شده در تبصره‌ها و احکام (جدول ۵ ماده‌واحد)، اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای برحسب امور و فصول و دستگاه‌های اجرایی (در جداول ۶ و ۷ ماده‌واحد)، اعتبارات ردیف‌های متفرقه (جدول ۹ ماده‌واحد) و منابع شرکت‌ها، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت (پیوست ۳ قوانین بودجه) ارائه می‌شوند. در گزارش پیش رو ابتدا اعتبارات پژوهش، فناوری و نوآوری ذیل امور و فصول مختلف و دستگاه‌ها (با تمرکز بر لایحه بودجه سال ۱۴۰۲) شناسایی شده و سپس احکام مرتبط با فناوری و فعالیت‌های دانش‌بنیان مندرج در ماده‌واحد مورد ارزیابی قرار می‌گیرند و در نهایت پیشنهادهایی ارائه می‌شوند.



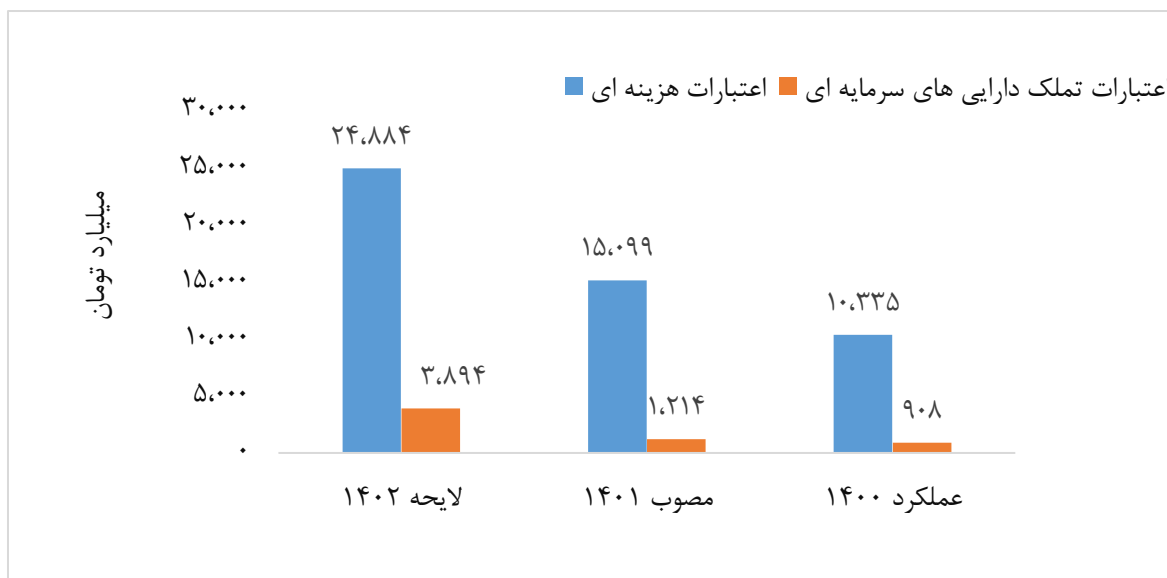
۲. احصای اعتبارات کلی پژوهش، فناوری و نوآوری

۱-۲. اعتبارات پژوهش، فناوری و نوآوری در بخش امور و فصول لایحه بودجه سال ۱۴۰۲

اعتبارات امور مختلف در قوانین بودجه در فصول مختلفی زیر هریک از امور توزیع می‌شوند. در زمینه پژوهش و فناوری، فصل تحقیق و توسعه به‌عنوان فصلی مشترک در همه امور دارای اعتباراتی است که در محاسبات لحاظ می‌شود. در امور مرتبط با «آموزش و پژوهش» علاوه بر فصل تحقیق و توسعه، فصول پژوهش‌های پایه و پژوهش‌های توسعه‌ای نیز در این دامنه قرار گرفته‌اند. اعتبارات در قالب ردیف‌های هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای ارائه می‌شوند و مجموع آنها معادل با اعتبارات فصول پژوهش، فناوری و نوآوری یا اعتبارات برنامه‌ای دستگاه‌هاست. با توجه به اینکه محتوای ارائه برنامه‌های ذیل دستگاه‌ها در قانون بودجه سال ۱۴۰۱ و لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ کلی‌تر و عمومی‌تر شده است، امکان ارزیابی جزئیات برنامه‌ها و تفکیک فعالیت‌ها براساس استانداردهایی همچون دستورالعمل فراسکاتی و راهنمای اسلو وجود ندارد.

نمودار ۱ مقادیر کلی اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای محقق شده و پیش‌بینی شده طی سال‌های ۱۴۰۰ تا ۱۴۰۲ را نشان می‌دهد.

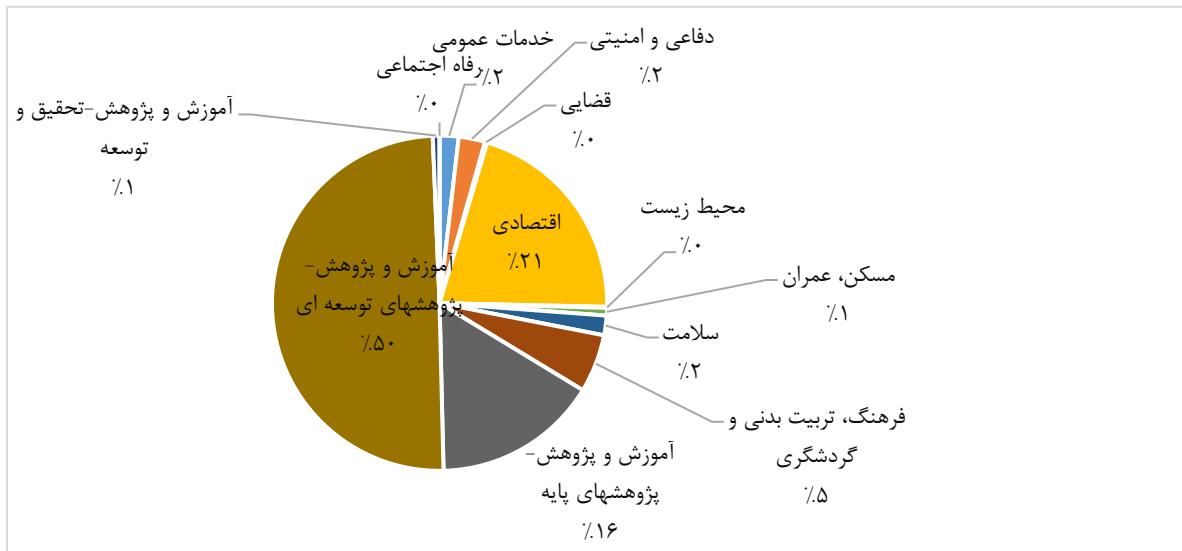
نمودار ۱. اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در حوزه پژوهش، فناوری و نوآوری (۱۴۰۰-۱۴۰۲)



مأخذ: محاسبات پژوهش.

مجموع کلی اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ نزدیک به ۲۹ هزار میلیارد تومان (همت) است که نسبت به قانون بودجه سال ۱۴۰۱ (۱۶ همت) با رشدی ۸۰ درصدی مواجه است. نمودارهای ۲ و ۳ به ترتیب نحوه توزیع اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به‌ازای امور مختلف را نشان می‌دهند.

نمودار ۲. توزیع اعتبارات هزینه‌ای پژوهش، فناوری و نوآوری بین امور مختلف در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲

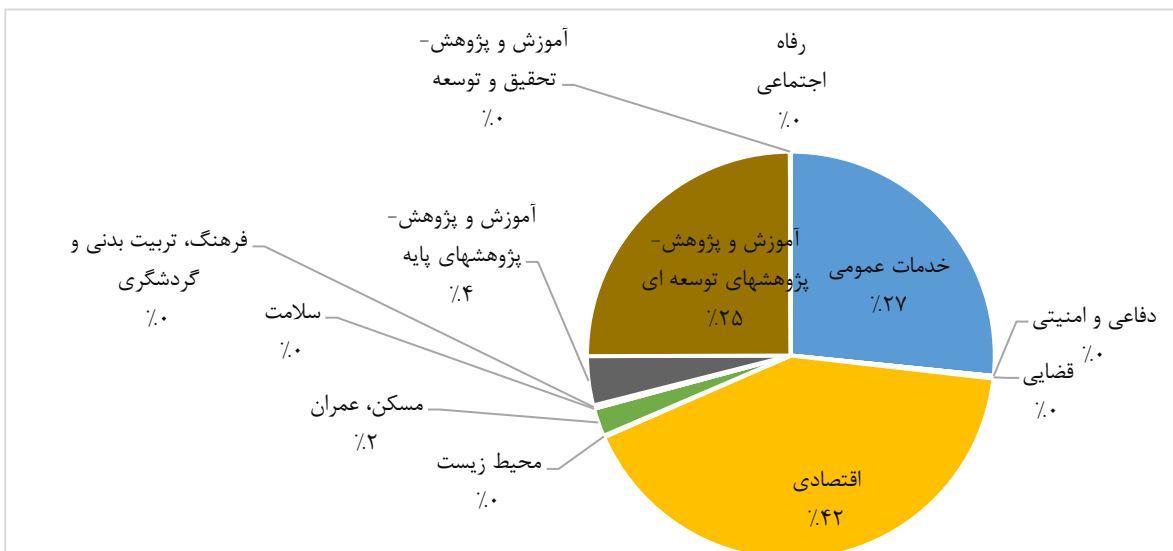


مأخذ: همان.

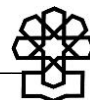
براساس نمودار ۲، بخش عمده اعتبارات هزینه‌ای مرتبط با پژوهش‌های توسعه‌ای و پایه‌ای ذیل امر «آموزش و پژوهش» است. در بین امور، این بخش مجموعاً ۶۷ درصد از کل اعتبارات هزینه‌ای پژوهش و فناوری را به خود اختصاص می‌دهد. اعتبارات تحقیق و توسعه در حوزه اقتصادی نیز با ۲۱ درصد در رده بعدی قرار دارد. اعتبارات تحقیق و توسعه در حوزه سلامت سهمی ۲ درصدی از کل اعتبارات هزینه‌ای پژوهش، فناوری و نوآوری کشور را شامل می‌شود و بحث‌های تحقیق و توسعه در اموری همچون برنامه‌های محیط زیست، رفاه اجتماعی و خدمات قضایی که بیش از سایر امور با عموم مردم جامعه مرتبط هستند صفر است. این در حالی است که حکمرانی مبتنی بر دانش یکی از عرصه‌های مهم فعالیت‌های دانش‌بنیانی محسوب می‌شود.

نمودار ۳. توزیع اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای پژوهش، فناوری و نوآوری

بین امور مختلف در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲



مأخذ: همان.

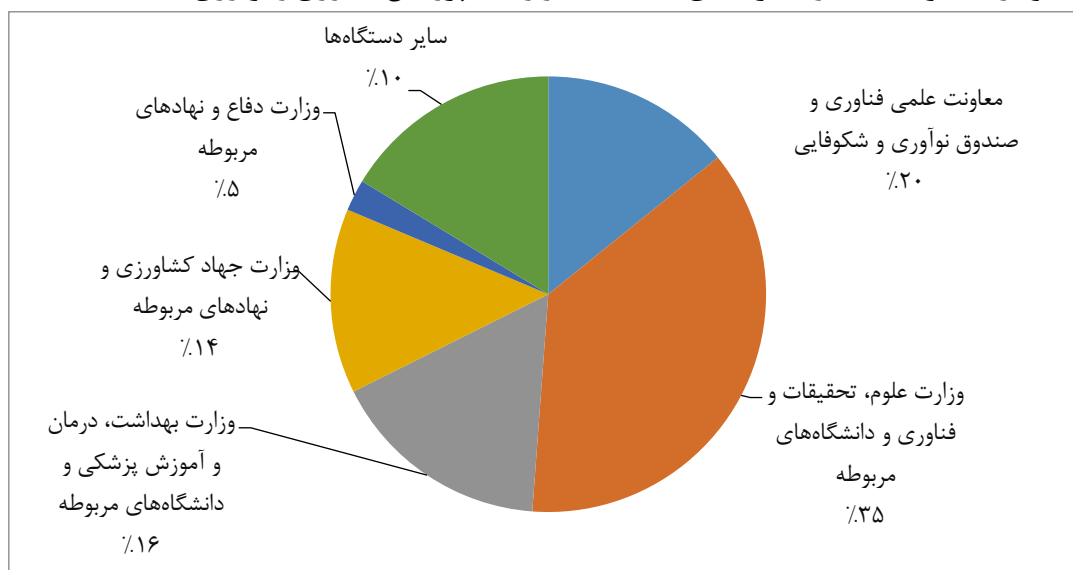


همان‌طور که در نمودار ۳ قابل مشاهده است، بخش اقتصادی و سپس خدمات عمومی و پژوهش‌های توسعه‌ای در مجموع نزدیک به ۹۴ درصد تملک دارایی‌های سرمایه‌ای مرتبط با پژوهش و فناوری را به خود اختصاص داده‌اند. اعتبارات حوزه خدمات عمومی قرار است صرف تعمیرات اساسی و خرید تجهیزات و ماشین‌آلات پژوهشکده‌های مختلفی شود و اعتبارات فصول مرتبط با آموزش و پژوهش عمدتاً صرف تجهیز آزمایشگاه‌ها، دانشگاه‌ها و تکمیل زیرساخت‌ها در پارک‌های علم و فناوری خواهد شد. این در حالی است که در امور اقتصادی، اعتبارات پیش‌بینی شده ترکیبی از اعتبارات تملکی و برنامه‌ای است. به عبارت دیگر در برخی دستگاه‌ها در تعمیرات و تأمین قطعات و تجهیزات هزینه خواهد شد و در برخی دیگر از دستگاه‌ها، پروژه‌های مطالعاتی و تحقیقاتی به‌زای اعتبارات این بخش تعریف شده است که با ماهیت اعتبارات تملکی مطابقت ندارد.

۲-۲. توزیع اعتبارات بین دستگاه‌های مختلف در حوزه پژوهش، فناوری و نوآوری

نمودار ۴ میانگین نحوه توزیع اعتبارات بین دستگاه‌های مختلف را به‌زای برنامه‌های مرتبط با پژوهش، فناوری و نوآوری طی سال‌های ۱۳۹۹-۱۴۰۲ نشان می‌دهد.

نمودار ۴. متوسط اعتبارات برنامه‌ای دستگاه‌ها در زمینه پژوهش، فناوری و نوآوری (۱۳۹۹-۱۴۰۲)



مأخذ: همان.

مطابق با نمودار ۴، بیشترین اعتبارات در اختیار وزارت علوم تحقیقات و فناوری قرار گرفته و صرف تحقیق و توسعه می‌شود (۳۵ درصد کل اعتبارات). معاونت علمی و فناوری و اقتصاد دانش‌بنیان ریاست جمهوری و صندوق نوآوری و شکوفایی در مجموع معادل ۲۰ درصد اعتبارات این حوزه را در اختیار دارند. به‌طور کلی بخش چشمگیری از اعتبارات، صرف فعالیت‌های پژوهشی دانشگاهی و مؤسسات تحقیقاتی ذیل وزارتخانه‌های مختلف می‌شود و در مقام مقایسه، سهم حوزه تجاری‌سازی نتایج تحقیقات (با تمرکز بر نقش حمایت معاونت علمی و فناوری و اقتصاد دانش‌بنیان ریاست جمهوری و صندوق نوآوری و شکوفایی) بسیار کمتر است.

۳-۲. اعتبارات موضوع ماده (۵۶) قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) مصوب ۱۳۹۳ (تخصیص ۱ درصد اعتبارات هزینه‌ای تخصیص یافته)

براساس ماده (۵۶) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)، «کلیه دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری و دستگاه‌های موضوع ماده (۵۰) قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۱) مصوب ۱۳۸۴/۸/۱۵ مکلفند علاوه بر اعتبارات پژوهشی که ذیل دستگاه در قوانین بودجه سالیانه 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.

تبصره - دستگاه‌های مذکور ضمن رعایت چارچوب نقشه جامع علمی کشور و اولویت‌های تحقیقاتی دستگاه ذی‌ربط که به تصویب شورای عالی علوم، تحقیقات و فناوری می‌رسد مکلفند نحوه هزینه‌کرد این ماده را هر شش ماه یک بار به شورای عالی علوم، تحقیقات و فناوری و مرکز آمار ایران گزارش دهند. شورای عالی علوم، تحقیقات و فناوری موظف است گزارش عملکرد این ماده را به‌طور سالیانه حداکثر تا پایان مردادماه به مجلس شورای اسلامی ارائه کند. همچنین مرکز آمار ایران مکلف است سالیانه اطلاعات مربوط به هزینه‌کرد تحقیق و توسعه را منتشر نماید». وفق این حکم قانونی، دولت در بودجه‌های سنواتی به شورای برنامه‌ریزی استان‌ها اجازه داد اعتبارات مرتبط را از سرجمع هزینه‌های دستگاه‌های اجرایی استانی کسر کنند تا براساس اولویت‌های استانی هم‌راستا با اولویت‌های کلان کشور در استان مربوطه مصرف شود.

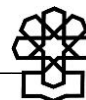
جدول ۱ اعتبارات هزینه‌ای تخصیص یافته همه دستگاه‌های اجرایی ملی و استانی را طی سال‌های مختلف نشان می‌دهد.

جدول ۱. یک درصد (۱٪) اعتبارات هزینه‌ای تخصیص یافته همه دستگاه‌های اجرایی ملی و استانی به جز فصول یک و شش (۱۳۹۸-۱۴۰۲)

سال	مقدار پیش‌بینی شده در تخصیص ۱۰۰ درصدی (میلیارد تومان)	مقدار پیش‌بینی شده براساس مشارکت دستگاه‌ها در سمات (براساس داده‌های مرکز آمار ایران)	مقدار پرداخت شده (براساس داده‌های آمار مرکز آمار ایران)	درصد عملکرد (پایه تخصیص ۱۰۰٪)	درصد عملکرد (براساس مشارکت (با براساس هزینه‌کرد (با پایه تخصیص ۱۰۰٪)
۱۳۹۸	۳۰۰۰	۵۴۰	۲۱۳	۷	۱۸
۱۳۹۹	۲۲۹۳	۲۴۸	۱۳۴	۶	۱۱
۱۴۰۰	۲۵۶۳	منتشر نشده	منتشر نشده	-	-
۱۴۰۱	۲۶۹۵	ارائه نشده	ارائه نشده	-	-
لایحه ۱۴۰۲	۴۱۳۶	غیرقابل پیش‌بینی	غیرقابل پیش‌بینی	-	-

مأخذ: محاسبات پژوهش، گزارش‌های تفریغ بودجه‌های سنواتی دیوان محاسبات کشور، گزارش‌های مرکز آمار در باب هزینه‌کرد تحقیق و توسعه.

هرچند باید خاطر نشان کرد مقدار دقیق اعتبارات تخصیص یافته مشخص نیست و دستگاه‌ها عموماً در ماه‌های پایانی سال قادرند مقدار اعتبارات را براساس آنچه تخصیص یافته تعیین کنند، اما اعتباراتی که در جهت اجرای این حکم در بودجه‌های سنواتی قابل تحقق است، با فرض تخصیص صد درصدی بین ۲/۵ تا ۴ همت متغیر است. باین حال گزارش‌های تفریغ بودجه‌های سنواتی دیوان محاسبات کشور نشان می‌دهد تعدادی از دستگاه‌ها به‌رغم مکلف بودن

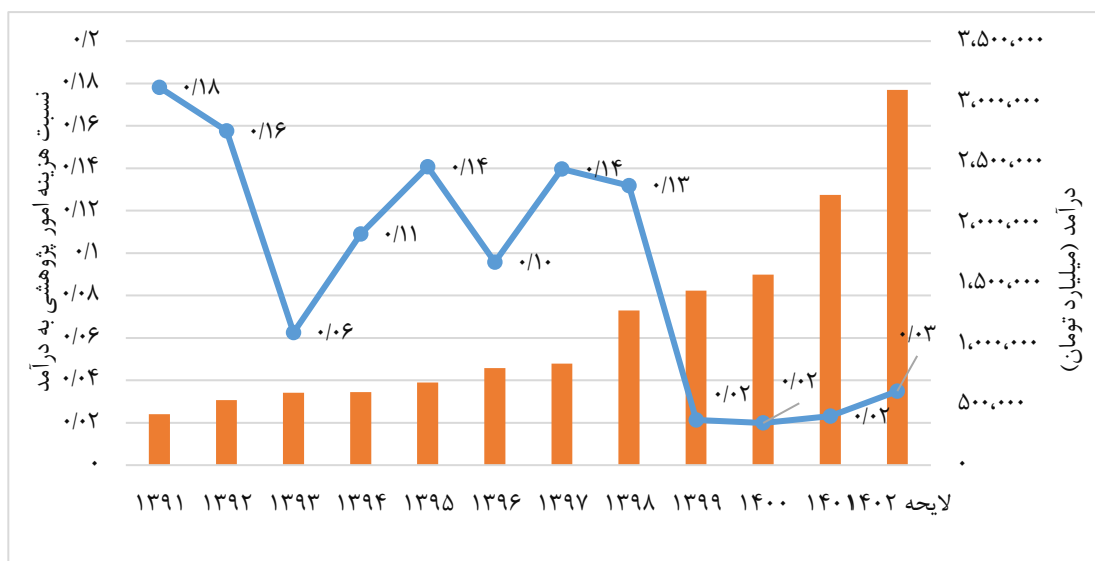


طبق قانون تنظیم بخشی (۲)، در اجرای این حکم مشارکت ندارند. در سال ۱۳۹۸ میزان تقاضاهای ثبت شده دستگاهها در سامانه سمات ملی برای دریافت این اعتبارات، حدود ۵۴۰ میلیارد تومان بوده است (یعنی ۱۸ درصد از مبلغی که در صورت تخصیص صد درصدی اعتبارات قابل تحقق بود)؛ از این میزان نیز تنها ۲۱۳ میلیارد تومان برای اجرای طرحها پرداخت شد که فقط ۷ درصد مبالغی است که بالقوه قابلیت هزینه کرد داشته‌اند. همین روند در سال ۱۳۹۹ نیز تکرار شد و به‌طور متوسط سالیانه کمتر از ۱۰ درصد از ماکزیمم اعتبارات پیش‌بینی شده به‌طور عملی هزینه می‌شوند. قابل توجه است ارائه و انتشار گزارش عملکرد اجرای این حکم با تأخیر دو ساله انجام می‌شود. از این‌رو در حال حاضر گزارش عملکرد سال ۱۴۰۰ و ۱۴۰۱ در دسترس نیست.

۲-۴. هزینه امور پژوهشی شرکت‌ها، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت

براساس پیوست ۳ قوانین بودجه سنواتی، نهادهای ذیل این پیوست بخشی از اعتبارات خود را صرف امور پژوهشی می‌کنند. نمودار ۵ مقدار اعتباراتی که طی دهه گذشته (۱۴۰۱-۱۳۹۱) در این حوزه پیش‌بینی شده را نشان می‌دهد. نمودار بیانگر این نکته است که با وجود افزایش درآمد شرکت‌ها، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت طی سال‌های اخیر، نسبت هزینه‌کرد امور پژوهشی به درآمد روند مطلوبی نداشته است. در سال‌های ۱۳۹۹ تا ۱۴۰۲ افت شدید در نسبت هزینه‌کرد امور پژوهشی به درآمد مشاهده می‌شود و به‌نظر می‌رسد بخش بسیاری از این کاهش هم‌زمان با افزودن حکمی قانون بودجه سال ۱۳۹۸ و بعد از آن ذیل تبصره «۹» بودجه‌های سنواتی رخ داده که براساس آن دستگاه‌های پیوست ۳ مکلف شده‌اند ۴۰ درصد از هزینه امور پژوهشی خود را به خزانه‌داری کشور واریز کنند تا از طریق توافقنامه با دانشگاه‌ها و مؤسسات تحقیقاتی و امثال آن صرف شود و بخشی از آن نیز به‌عنوان حق‌الزحمه پژوهشگر لحاظ شود.

نمودار ۵. هزینه امور پژوهشی شرکت‌ها، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت (۱۳۹۱-۱۴۰۲)



مأخذ: محاسبات پژوهش.

۲-۵. مجموع اعتبارات پژوهش، فناوری و نوآوری و تعیین شاخص تحقیق و توسعه نسبت به تولید ناخالص داخلی جدول ۲ با تجمیع همه اعتبارات احصا شده مقدار کلی اعتبارات پژوهش، فناوری و نوآوری در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ و محاسبه شاخص شدت تحقیق و توسعه را نشان می‌دهد.

جدول ۲. مقدار اعتبارات پژوهش، فناوری و نوآوری (میلیارد تومان) و شاخص تحقیق و توسعه

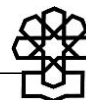
نسبت به تولید ناخالص داخلی (درصد)

موضوع	سال ۱۴۰۰	سال ۱۴۰۱	لایحه سال ۱۴۰۲
امور و فصول پژوهشی و فناوری دستگاه‌های اجرایی (ماده واحد- جدول ۶)	۱۷۶۳۶	۱۹۹۷۹	۲۸۷۷۸
ردیف‌های مندرج در جداول متفرقه (ماده واحد- جدول ۹)	۲۱۸۳	۱۹۰۰	۱۸۰۶
هزینه امور پژوهشی شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت (پیوست سه جداول بودجه)	۳۵۷	۵۱۶	۱۰۸۲
۱٪ اعتبارات تخصیص یافته هزینه‌های دستگاه‌های اجرایی (قانون تنظیم بخشی ۲ و تبصره «۹» ماده واحد)	۲۵۶۳	۲۶۹۵	۴۱۳۶
جمع کل	۲۲۷۳۸	۲۵۰۹۰	۳۵۸۰۲
تولید ناخالص داخلی	۷۱۵۰۰۰۰	۱۰۵۸۳۶۳۰	۱۵۱۳۴۵۹۱
مقدار شاخص تحقیق و توسعه به تولید ناخالص داخلی (R&D/GDP٪)	۰.۳۲	۰.۲۴	۰.۲۴

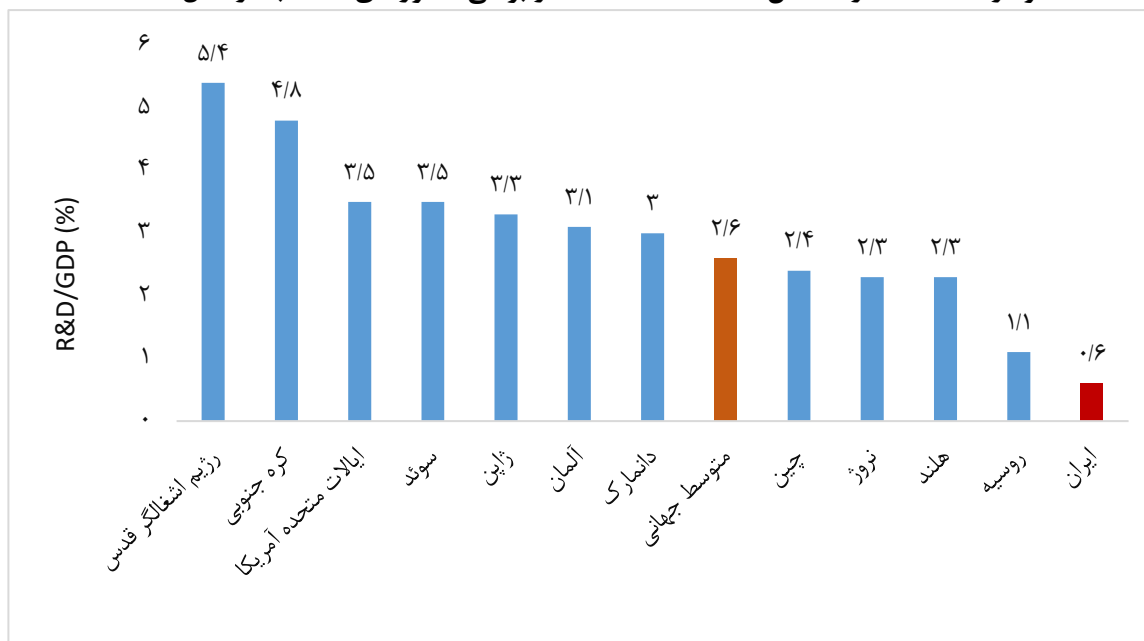
مأخذ: محاسبات پژوهش.^[۳]

همان‌طور که جدول ۲ نشان می‌دهد با وجود رشد ۴۳ درصدی اعتبارات کلی پژوهش، فناوری و نوآوری در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ نسبت به قانون بودجه سال ۱۴۰۱، اما شاخص شدت تحقیق و توسعه همچنان با توجه به تورم و تأثیر آن بر تولید ناخالص داخلی در عدد ۰.۲۴ درصد ثابت مانده است. این در حالی است که براساس برنامه ششم توسعه مقدار این شاخص باید به ۱.۵ درصد می‌رسید. همچنین با در نظر گرفتن سهم ۵۰ درصدی دولت در تأمین هزینه‌های تحقیق و توسعه تا سال ۱۴۰۴ (با معیار نقشه جامع علمی کشور) برآورده شدن سهم ۲ درصدی دولت تا سال ۱۴۰۴ نیز بسیار دور به نظر می‌رسد.

نمودار ۶ مقدار شاخص شدت تحقیق و توسعه برخی کشورهای منتخب در سال ۲۰۲۱ را نشان می‌دهد. متوسط این شاخص در دنیا حدود ۲.۶ درصد بوده است و هزینه‌کرد تحقیق و توسعه نسبت به تولید ناخالص داخلی ایران در خوشبینانه‌ترین حالت با لحاظ کردن مشارکت بخش کسب‌وکار خصوصی حدود ۰.۶ درصد است که فاصله چشمگیری با متوسط جهانی و پیش‌بینی‌های برنامه‌ای دولت دارد.

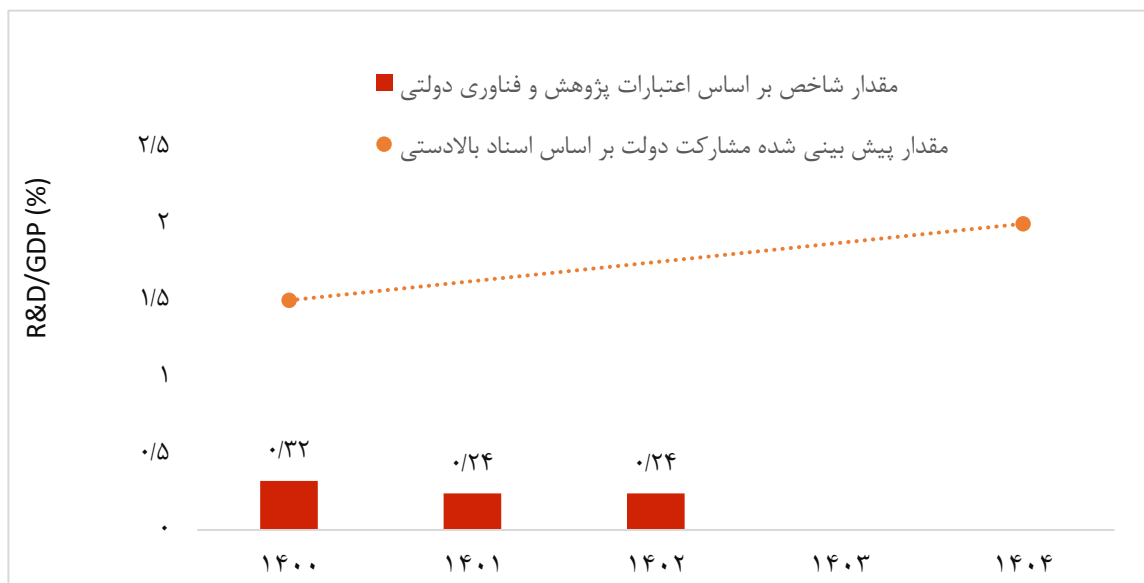


نمودار ۶ الف. مقدار شاخص R&D/GDP (%) در برخی کشورهای منتخب در سال ۲۰۲۱



مأخذ: داده‌های بانک جهانی.

نمودار ۶ ب. سهم دولت در تأمین اعتبارات شاخص R&D/GDP (%) براساس پیش‌بینی‌های برنامه‌ای و مقادیر تعریف شده در بودجه‌های سنواتی

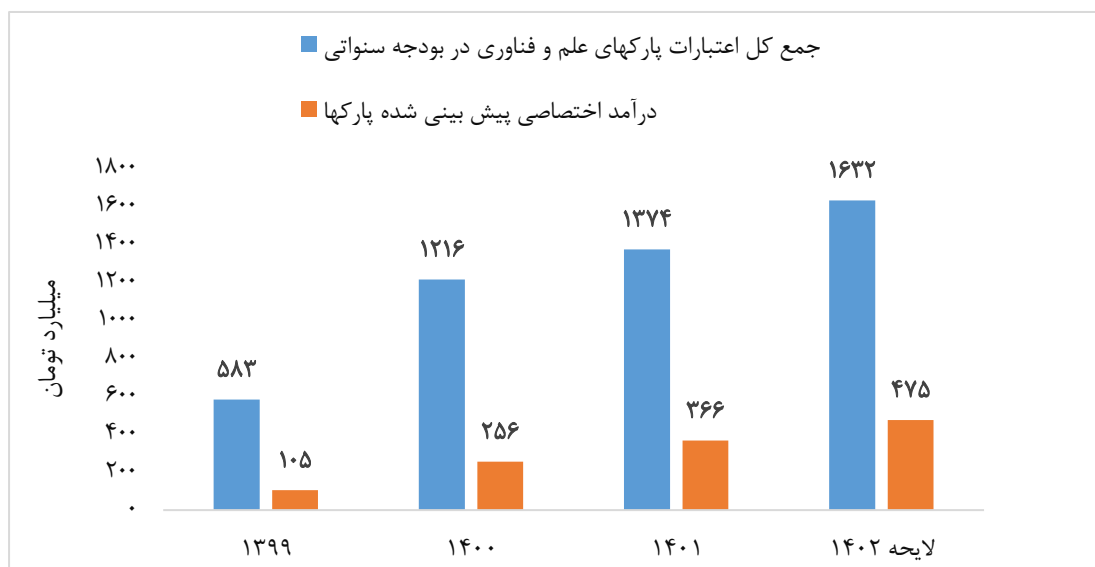


مأخذ: محاسبات پژوهش.

۳. اعتبارات پارک‌های علم و فناوری

در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ اعتبارات برخی پارک‌های علم و فناوری ذیل دستگاه‌های سیاستگذار ارائه نشده‌اند. از این رو برخلاف سال‌های گذشته که اعتبارات نزدیک به ۴۵ پارک در بودجه‌های سنواتی قابل احصا بودند در سال ۱۴۰۲ اعتبارات ۳۴ پارک شناسایی و لحاظ شدند. با در نظر گرفتن این ملاحظه نمودار ۷ نشان می‌دهد اعتبارات و درآمدهای اختصاصی پارک‌ها در حال افزایش است. هرچند میزان درآمدهای اختصاصی قابل حصول پارک‌ها تقریباً ۳۰ درصد منابعی است که دریافت می‌کنند. پارک‌های علم و فناوری به‌ویژه در مناطق کمتر برخوردار با مشکلات تجهیز و توسعه زیرساخت‌های خود مواجه‌اند و از این رو نمی‌توانند فضای لازم برای استقرار شرکت‌های دانش‌بنیان و ارائه خدمات به آنها را به خوبی فراهم سازند و لذا در مجموع سطح درآمدهای اختصاصی پارک‌ها قابل توجه نیست.

نمودار ۷. اعتبارات پارک‌های علم و فناوری و درآمد اختصاصی پیش‌بینی شده (۱۳۹۹-۱۴۰۲)

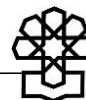


مأخذ: محاسبات پژوهش [۵-۴].

در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ اعتبارات ۳۴ پارک علم و فناوری احصا شده‌اند. اعتبارات پارک‌ها در سنوات گذشته مربوط به ۴۵ پارک علم و فناوری ذیل ردیف‌های بودجه‌ای است.

۴. احکام بودجه‌ای پژوهش، فناوری و نوآوری

در این بخش ابتدا عملکرد برخی از مهم‌ترین احکام بودجه‌ای حوزه پژوهش، فناوری و نوآوری در قانون بودجه سال ۱۴۰۱ ارائه می‌شوند. سپس احکام پیشنهادی دولت در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ و وضعیت آن نسبت به آنچه در قانون بودجه سال ۱۴۰۱ وجود داشته است مورد بررسی قرار می‌گیرند.



۱-۴. عملکرد برخی از مهم‌ترین احکام مرتبط با پژوهش، فناوری و نوآوری در قانون بودجه سال ۱۴۰۱ تبصره «۶» بند «ص»: اجرای قانون جهش تولید دانش‌بنیان و تکمیل زنجیره ارزش با وصول درآمدهای حاصل از عوارض صادراتی بر مواد خام و کالا، درآمد حاصل از صادرات مواد خام و نیمه‌خام و حقوق ورودی ماشین‌آلات و تجهیزات. گزارش عملکرد و وضعیت تحقق:^[۶]

✓ آیین‌نامه بند «ص» به شماره ۸۰۷۳۶/ت/۵۹۹۶۲ در تاریخ ۱۴۰۱/۵/۱۲ و البته با بیش از چهار ماه تأخیر ابلاغ شد. ✓ فهرست مواد و محصولات معدنی، محصولات نفتی، گازی و پتروشیمی به‌صورت خام و نیمه‌خام که درآمد حاصل از صادرات آنها در تمام نقاط کشور مشمول مالیات هستند براساس مصوبه شماره ۱۳۳۲۹۱/ت/۶۰۳۳۴ هـ- هیئت وزیران در تاریخ ۱۴۰۱/۷/۲۰ و با حدود ۶ ماه تأخیر ابلاغ شده است. هرچند درباره فهرست مواد خام و نیمه‌خام تعدد آرا و نظرات وجود دارد و بخش خصوصی معتقد است باید ملاحظات مترتب مواد مختلف در نظر گرفته شود. برای مثال برخی از مواد که محصول نهایی هستند از جمله فراورده‌های پارافین یا روغن تصفیه دوم مجدداً جزء این لیست لحاظ شده‌اند و یا اعمال عوارض بر فراورده‌هایی نظیر قیر که بازار داخل با اشباع و مازاد آن مواجه است موجب رکود صادرات و ضعف حضور در بازارهای خارجی خواهد شد.^[۷]

✓ براساس قانون «الحاق یک جزء به بند «ه» تبصره «۷» قانون بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور» ابلاغی آبان سال ۱۴۰۱، به دلایلی همچون تغییر نرخ ارز مبنای محاسبه حقوق ورودی از نرخ مرجع به نرخ ETS و آثار و پیامدهای آن، نرخ حقوق گمرکی مواد اولیه، واسطه‌ای، اجزا، قطعات، ماشین‌آلات و تجهیزات از ۴ درصد به ۱ درصد تقلیل یافت.^۱ با توجه به افزایش نرخ ارز ETS از سال گذشته تاکنون، بازگشت حقوق گمرکی پایه از ۱ به ۴ درصد در سال ۱۴۰۲، از یک‌سو آثار و تبعات تورمی و رکودی به دنبال دارد؛ اما از سویی دیگر برای تقویت ساخت داخل در صنایعی که توانمندی آن در کشور وجود دارد ضروری است.^[۸] بنابراین در نظر گرفتن آثار و پیامدهای دوسویه این سیاست باید متناسب با رشته‌فعالیت‌های صنعتی و توانمندی‌های داخلی در تصمیم‌گیری‌ها لحاظ شود.

✓ براساس گزارش دیوان محاسبات میزان تحقق درآمدها از ردیف عوارض صادراتی مواد خام و کالا حدود ۱۴ درصد (برابر با ۲۷۹ میلیارد تومان از ۲ هزار میلیارد تومان)، ردیف صادرات مواد خام و محصولات معدنی به‌صورت بسیار ناچیز (۵۰ میلیون تومان از هزار میلیارد تومان) و معادل با صفر درصد و از ردیف حقوق ورودی ماشین‌آلات نزدیک به ۳۴ درصد (حدود ۲۸ همت از ۸۲ همت) تحقق یافت و به‌طور کلی در مجموع سه نوع درآمد ذکر شده، حدود ۳۴ درصد از درآمدهای این حکم در هشت ماهه اول سال وصول شده است.

✓ در راستای مصارف تعیین شده ذیل این بند تنها اعتباری معادل ۱۹۰۰ میلیارد تومان به معاونت علمی و فناوری برای تکمیل زنجیره ارزش ابلاغ شده و از این مقدار هم ۱۵۰ میلیارد تومان تخصیص نهایی یافته است. میزان اعتبار ابلاغ شده حدود ۶ درصد درآمدهای واصل شده است و بدتر اینکه میزان تخصیص نهایی حدود صفر درصد است و عملاً اجرای قانون جهش تولید دانش‌بنیان در سال ۱۴۰۱ رخ نداده است.

تبصره «۸» بند «ط»: فروش اموال منقول و غیرمنقول وزارت جهاد کشاورزی و واریز منابع به صندوق‌های توسعه کشاورزی استانی در حمایت از برنامه‌های مختلف از جمله تحقیق و توسعه کشاورزی دانش‌بنیان و فناورانه.

گزارش عملکرد و وضعیت تحقق:

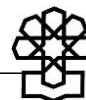
به‌علت عدم تحقق منابع این بند، عملاً تخصیص اعتبار به صندوق‌های توسعه کشاورزی استانی نیز در سال ۱۴۰۱ صورت نگرفت. ضمن اینکه براساس این حکم دامنه متعددی از موارد مصرف بدون اینکه مشخص شود سهم هر کدام چقدر است و اولویت‌های استانی چه هستند تعریف شده بود. کلی‌گویی عبارات و شفاف نبودن اولویت‌های دانش‌بنیانی و فناورانه احتمال اولویت پایین‌تر برنامه‌های فناورانه نسبت به سایر برنامه‌های استانی را افزایش می‌داد و حتی در صورت تحقق منابع نیز، هزینه‌کرد آنها در توسعه فناوری‌های مبتنی بر دانش محل تردید بود.

تبصره «۹» بند «ه»: اجرای بند «ب» ماده (۶۴) قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مبنی بر اختصاص یک درصد (۱٪) از اعتبارات هزینه‌ای تخصیص‌یافته به دستگاه‌های اجرایی (به‌استثنای فصول ۱ و ۶) به امور پژوهشی و توسعه فناوری؛ مجاز بودن شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان در کسر اعتبارات موضوع این ماده از سرجمع اعتبارات هزینه‌ای استان و هزینه‌کرد براساس اولویت‌های استان در پژوهش، فناوری و نوآوری.

گزارش عملکرد و وضعیت تحقق:

این حکم در راستای اجرای ماده (۵۶) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)، «و» بند «ب» ماده (۶۴) قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، لحاظ شده که براساس آنها کلیه دستگاه‌های اجرایی (اعم از ملی و استانی) مکلفند ۱ درصد اعتبارات هزینه‌ای تخصیص‌یافته به‌جز فصل یک و شش را صرف امور پژوهشی کنند. همان‌طور که پیش از این گفته شد، بررسی عملکرد ماده (۵۶) قانون تنظیم بخشی ۲ نشان می‌دهد برخی دستگاه‌های مشمول مشارکت مطلوبی در اجرای این بند ندارند؛ همچنین نحوه هزینه‌کرد این بند توسط آنان هر شش‌ماه یک‌بار به نهادهای معرفی شده ذیل این حکم ارائه نمی‌شود و شورای عالی علوم تحقیقات و فناوری (عتف) نیز گزارش عملکرد این بند را با دو سال تأخیر به مجلس ارائه داده و منتشر می‌کند. در سال ۱۳۹۸ و ۱۳۹۹ به‌طور متوسط حدود ۲۰۰ میلیارد تومان از اعتبارات محل این بند هزینه شده است. این در حالی است که به‌طور بالقوه میانگین ۲۵۰۰ همت از منابع این بند قابل حصول است.

عملکرد استانی اجرای این بند طی سنوات مختلف در جدول ۳ آمده است.



جدول ۳. کسر ۱ درصد اعتبارات هزینه‌ای تخصیص یافته دستگاه‌های اجرایی استانی توسط شورای برنامه‌ریزی استان‌ها و هزینه‌کرد در پژوهش، فناوری و نوآوری (۱۴۰۲-۱۳۹۸)

سال	عملکرد	میزان تحقق
۱۳۹۸	۲۹ استان از ۳۱ استان کشور از این مجوز استفاده کرده‌اند. مبلغ ۳۰ میلیارد تومان پیش‌بینی شده و اختصاص یافته است. فقط ۱۷ میلیارد تومان از آن هزینه شده و مابقی یا به سال آتی منتقل شده و یا به خزانه برگشت داده شده است.	٪۵۶
۱۳۹۹	۲۵ استان اقدام به استفاده از این ظرفیت کرده‌اند. مبلغ ۲۴ میلیارد تومان پیش‌بینی شده و اختصاص یافته است. تنها حدود ۱۰ میلیارد تومان از آن هزینه شده و مابقی یا به سال آتی منتقل شده و یا به خزانه برگشت داده شده است.	٪۴۲
۱۴۰۰	۲۷ استان اقدام به استفاده از این ظرفیت کرده‌اند. حدود ۴۴ میلیارد تومان اختصاص یافته است. در این میان تنها ۱۹ میلیارد تومان از این مبلغ، هزینه شده و مابقی یا به سال آتی منتقل شده و یا به خزانه برگشت داده شده است.	٪۴۳
۱۴۰۱ (هشت ماهه اول)	در هشت ماهه اول سال تنها ۱۵ استان از این مجوز استفاده کرده‌اند. میزان اعتبارات پیش‌بینی شده حدود ۳۳ میلیارد تومان برای این استان‌ها بوده است. فقط ۷ میلیارد تومان از این اعتبارات تخصیص یافته و هیچ استانی نیز هزینه‌کرد نداشته است.	صفر درصد

همان‌طور که جدول ۳ نشان می‌دهد مجاز بودن شورای برنامه‌ریزی استان‌ها به کسر این اعتبارات باعث می‌شود همه استان‌ها به این کار اقدام نکنند و در سال ۱۴۰۱ بسیاری از استان‌ها از این اقدام صرف‌نظر کرده‌اند. هرچند براساس قانون تنظیم بخشی ۲ دستگاه‌های اجرایی مکلف به هزینه‌کرد این اعتبارات هستند، ورود شورای برنامه‌ریزی استان و مجاز بودن به کسر اعتبارات دستگاه‌های اجرایی استانی باعث ناهماهنگی در نحوه اجرا به صورت تکلیف یا اختیار در استان‌ها شده و امکان رصد و پاسخگویی را کمتر ساخته است.

تبصره «۹» بند «و»: هزینه‌کرد حداقل ۴۰ درصد (۰/۴۰) از هزینه امور پژوهشی شرکت‌ها و بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت از طریق انعقاد تفاهمنامه با دانشگاه‌ها و مؤسسات و شرکت‌ها ذیل سامانه ساتع؛ واریز به صندوق شورای عالی عتف و در صورت عدم واریز، اجازه برداشت خزانه به‌طور مستقیم - پرداخت حق‌الزحمه ۶۰ درصدی به دانشجویان، پژوهشگران و کارورزان.

گزارش عملکرد و وضعیت تحقق:

عملکرد و میزان تحقق این حکم در سال‌های ۱۴۰۰ و ۱۴۰۱ در جدول ۴ نشان داده شده است.

جدول ۴. عملکرد اجرای بند «و» تبصره «۹» قانون بودجه سال ۱۴۰۱ مبنی بر هزینه‌کرد ۴۰ درصد هزینه‌های امور پژوهشی شرکت‌ها، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت (۱۴۰۱-۱۴۰۰)

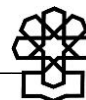
سال	عملکرد	میزان تحقق هزینه‌کرد	
		نسبت به مقدار وصول شده	نسبت به پرداختی خزانه
۱۴۰۰	<ul style="list-style-type: none"> ○ میزان پیش‌بینی شده طبق قانون بودجه سال ۱۴۰۰: ۱۴۴ میلیارد تومان ○ میزان وصول شده از شرکت‌ها و بانک‌های مشمول: ۱۴۰ میلیارد تومان ○ میزان پرداختی از خزانه: ۱۰۳ میلیارد تومان ○ مقدار اعتبارات منعقد شده براساس قراردادهای بین شرکت‌ها و بانک‌ها و نهادهای تحقیقاتی و فناوری مشمول: ۲۳۵ میلیارد تومان ○ مقدار هزینه‌کرد: ۶۴ میلیارد تومان ○ میزان پرداخت پیش‌بینی شده به دانشجویان و پژوهشگران براساس هزینه‌کرد: ۳۸ میلیارد تومان ○ میزان واقعی پرداخت شده به پژوهشگران: ۷ میلیارد تومان (۳۲) ○ دستگاه علی‌رغم مصرف اعتبارات، سهمی به دانشجویان پرداخت نکرده‌اند. عمده این دستگاه‌ها، دانشگاه‌های صنعتی هستند) 	٪۴۵	٪۶۰
۱۴۰۱ (هشت ماهه اول)	<ul style="list-style-type: none"> ○ میزان پیش‌بینی شده طبق قانون بودجه سال ۱۴۰۱: ۲۰۶ میلیارد تومان ○ میزان وصول شده از شرکت‌ها و بانک‌های مشمول: ۱۵۵ میلیارد تومان ○ میزان پرداختی از خزانه: ۳۰۰ میلیون تومان ○ مقدار اعتبارات منعقد شده براساس قراردادهای بین شرکت‌ها و بانک‌ها و نهادهای تحقیقاتی و فناوری مشمول: ۲۰۰ میلیون تومان ○ میزان هزینه‌کرد: ۱۵۵ میلیون تومان ○ میزان پرداختی به دانشجویان، پژوهشگران و کارورزان: صفر 	۰.۱ درصد	٪۵۰

یافته‌ها نشان می‌دهد اعتبارات این بند از سوی دستگاه‌ها به خزانه و سپس صندوق شورای عالی عتف واریز می‌شود و در مواردی که دستگاه‌ها به پرداخت اقدام نکنند، خزانه رأساً این مبلغ را کسر کرده و به صندوق مذکور واریز می‌کند. اما هزینه‌کرد اعتبارات به خوبی صورت نمی‌گیرد. به طوری که در سال ۱۴۰۱، قراردادهای منعقد شده بین شرکت‌ها و نهادهای پیوست ۳ با مراکز پژوهشی مندرج ذیل این بند تنها به مبلغ ۲۰۰ میلیون تومان بوده است (معادل به ۰.۱٪ یک‌دهم درصد) از منابع وصول شده (۱۵۵ میلیارد تومان) در هشت ماهه اول سال (۱۴۰۱) و در سال‌های مورد بررسی عملاً دستمزدی از محل ۶۰ درصدی اعتبارات مذکور، به پژوهشگران و کارورزان نیز تعلق نگرفته و عمدتاً صرف انجام پروژه‌ها می‌شود.

تبصره «۱۵» بند «ط»: هزینه‌کرد ۲۶۰۰ میلیارد تومان از محل منابع حاصل از افزایش بهای برق صنایع در حوزه تسهیلات خطرپذیر به شرکت‌های دانش‌بنیان صنعت برق و شرکت‌های فعال در حوزه اصلاح الگوی مصرف انرژی.

گزارش عملکرد و وضعیت تحقق:

به علت عدم تخصیص منابع این بند توسط وزارت نیرو (در هشت ماهه اول سال)، هزینه‌کرد اعتبارات در محل تسهیلات خطرپذیر شرکت‌های دانش‌بنیان و شرکت‌های حوزه بهینه‌سازی مصرف انرژی صورت نپذیرفت. هرچند در سال ۱۴۰۰، وزارت نیرو طی انعقاد تفاهمنامه‌ای با صندوق نوآوری و شکوفایی موفق شده بود مبلغ ۷۰۰ میلیارد تومان از ۱۳۰۰



میلیارد تومان پیش‌بینی شده ذیل قانون سال ۱۴۰۰ را هزینه کند اما در سال ۱۴۰۱ این تفاهمنامه نتوانست مراحل اجرایی خود را به‌خوبی طی کند.

تبصره «۱۶» بند «ب»: اشتغال دانش‌بنیان از طریق تسهیلات قرض‌الحسنه بانک‌های عامل به مبلغ ۵ هزار میلیارد تومان.

گزارش عملکرد و وضعیت تحقق:

منابع این بند به دلایلی همچون تأخیر در ابلاغ سهمیه استانی تسهیلات قرض‌الحسنه اشتغالزایی، عدم معرفی متقاضیان به بانک‌های عامل جهت اخذ تسهیلات مربوطه، سخت‌گیری بانک‌ها در اخذ وثیقه و ضمانت‌های بانکی از شرکت‌های دانش‌بنیان که اغلب کوچک و نوپا هستند و کندی روندهای اداری و همچنین ماهیت قرض‌الحسنه بودن تسهیلات و عدم امکان استفاده بانک‌ها از سایر روش‌های ارائه تسهیلات که باعث کاهش رغبت به اجرا می‌شود، تحقق نیافته است.

تبصره «۱۸» بند «الف»: ارتقای بهره‌وری و توسعه استانی بخش حمایت از طرح‌های دانش‌بنیان.

گزارش عملکرد و وضعیت تحقق:

دستورالعمل‌های موضوع این بند با تأخیر تهیه و تصویب شدند و دیوان محاسبات گزارشی از تعیین شدن سهم دستگاه‌ها و برنامه‌های آنها برای اجرای این بند ارائه نکرده است. تأخیر در ابلاغ و تخصیص اعتبارات این حکم طی سال‌های گذشته و همچنین سال ۱۴۰۱ باعث شده است کارایی اجرای این بند مطلوب ارزیابی نشود.

۲-۴. مهم‌ترین دلایل عدم تحقق توزیع و تأثیر اعتبارات فناورانه در بودجه‌های سنواتی

دلایل کلی عدم تحقق اهداف بودجه‌ای حوزه پژوهش، فناوری و نوآوری طی بودجه‌های سنواتی در محورهای زیر قابل دسته‌بندی هستند:

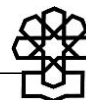
- وابستگی توزیع اعتبارات به دستورالعمل‌ها و آیین‌نامه‌ها که توزیع اعتبارات در زمان مناسب و تأثیرگذار را به تعویق می‌اندازد.
- ابهام در تفسیر برخی احکام و مشخص نبودن سازوکار اجرا و نحوه تخصیص اعتبارات تعیین شده که باعث می‌شود توزیع اعتبارات با تأخیر انجام شود.
- نحوه جهت‌گیری‌های سیاستی که انگیزه و تمایل تأمین‌کنندگان مالی مثل بانک‌ها را در جهت پرداخت تسهیلات پایین می‌آورد.
- منفک نبودن اعتبارات فناورانه از سایر اعتبارات برای توسعه حوزه‌های یک دستگاه و در اولویت نبودن هزینه‌کرد اعتبارات برای فناوری نسبت به سایر نیازها.
- عدم اولویت استان‌ها به صرف اعتبارات استانی در حوزه فناوری و شناخت ناکافی از آن برای تصمیم‌گیری.
- تمرکز صرف بر شرکت‌های دانش‌بنیان و نادیده گرفتن سایر توسعه‌دهندگان فناوری در اکوسیستم نوآوری از قبیل استارت‌آپ‌ها، واحدهای فناور و خلاق.
- غیرقابل نظارت بودن نحوه هزینه‌کرد اعتبارات فناورانه دستگاه‌ها و عدم امکان درخواست پاسخ.

۳-۴. مهم‌ترین احکام مرتبط با پژوهش، فناوری و نوآوری در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲

در جدول ۵ مهم‌ترین احکام پیشنهادی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ مرتبط با پژوهش، فناوری و نوآوری و نقاط قوت و ضعف آن نسبت به قانون بودجه سال ۱۴۰۱ آمده است.

جدول ۵. احکام حوزه پژوهش، فناوری و نوآوری در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲

تبصره/حکم	موضوع	وضعیت نسبت به قانون بودجه ۱۴۰۱	نقاط قوت/ضعف
۱/ «ط»	اختصاص مبلغ ده هزار میلیارد ریال از منابع داخلی وزارت نفت و شرکت‌های تابعه (تکلیفی) به قابلیت‌سازی و توسعه فناوری و عملیات حفاری و بهره‌برداری از آب‌های ژرف و سایر فناوری‌های آب با هدایت و نظارت معاونت علمی و فناوری و همکاری وزارت نیرو	حکم جدید در لایحه	ضعف: ✓ مطالعات آب ژرف در ایران از انسجام لازم برخوردار نیست و علاوه بر عدم متولی مشخص، هماهنگی لازم نیز بین دستگاه‌های ذی‌ربط وجود ندارد. به‌ویژه اینکه در مواردی نتایج این مطالعات نیز متناقض است. ✓ به عقیده متخصصان بیشتر منابع آب ژرف اکتشاف شده در دنیا در دسته تجدیدناپذیر قرار می‌گیرند؛ لذا پس از مدتی استحصال، این منابع به اتمام خواهد رسید و در این شرایط با لحاظ هزینه‌های سنگینی که صرف مراحل اکتشاف و استحصال این منابع از اعماق زمین و نیز بهبود کیفیت آب استخراج شده خواهد شد، وابسته کردن مصارف آب شرب و صنعت به این منابع ناپایدار منطقی ارزیابی نمی‌شود. ^[۹]
۱/ «ی»	تقویت بنیه دفاعی و تحقیقات راهبردی دفاعی از طریق شرکت ملی نفت ایران حاصل از صادرات نفت مطابق با جدول ۲۱- طرح‌های پیشران، دانش‌بنیان و اشتغال‌آفرین ۲۰۰ میلیون یورو	تکرار تبصره «۱» «ی»	-
۳/ «ب»	تعهد بازپرداخت تسهیلات مالی خارجی مربوط به تجهیزات کارگاهی مراکز فنی و حرفه‌ای و آزمایشگاهی دانشگاه‌ها و پژوهشگاه‌های دولتی و آزمایشگاه‌های دولتی مستقر در پارک‌های علم و فناوری، برای تحقق مأموریت‌های فناورانه آنها و... از محل اعتبارات بودجه عمومی	تکرار تبصره «۳» «الف»	قوت: اختصاص منابع به تجهیز آزمایشگاه‌های مستقر در پارک‌های علم و فناوری علاوه بر مصادیق قانون بودجه سال ۱۴۰۱ (دانشگاه‌ها و تجهیز آزمایشگاه‌ها و کارگاه‌ها) ضعف: عدم پیشنهاد موارد مصرف و مقادیر مشخص به‌ازای نهادها و دستگاه‌های مشمول این حکم ذیل تبصره (در قانون بودجه سال ۱۴۰۱ موارد مصرف مشخص شده بود)
۱۶/ «ن»	اجرای قانون جهش تولید دانش‌بنیان و تکمیل زنجیره ارزش با وصول درآمدهای حاصل از عوارض صادراتی بر مواد خام و کالا، درآمد حاصل از صادرات مواد خام و نیمه‌خام و حقوق ورودی ماشین‌آلات و تجهیزات	تکرار تبصره ۶ (ص)	قوت: خلاصه‌سازی متن حکم و حذف مصادیق برنامه‌ای از متن حکم ضعف: ✓ تعدد آرا و نظرات درباره فهرست مواد خام و نیمه‌خام و در نظر نگرفتن ملاحظات مترتب بر هر ماده که موجب شده برخی از مواد که محصول نهایی هستند از جمله فرآورده‌های پارافین یا روغن تصفیه دوم هم جزء این لیست لحاظ شوند. ✓ عدم ثبات در تصمیمات و تغییر نرخ حقوق گمرکی ماشین‌آلات از ۴ به ۱ درصد (در قانون بودجه سال ۱۴۰۱) و برعکس (در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲) و



تبصره/حکم	موضوع	وضعیت نسبت به قانون بودجه ۱۴۰۱	نقاط قوت/ضعف
			<p>لزوم در نظر گرفتن پیامدهای تورمی در کنار اثرات حمایتی از ساخت داخل در صنایع توانمند</p> <p>✓ عدم توجه به توسعه زنجیره ارزش محصولات مشمول مالیات و عوارض از محل درآمد حاصله</p> <p>✓ عدم در نظر گرفتن منابع درآمدی جدید (همچون درآمد حاصل از تعرفه برق تجدیدپذیر وفق ماده (۱۶) قانون جهش تولید دانش بنیان) و مصارف تعریف شده ذیل آن قانون در جهت اجرای قانون.</p> <p>✓ نبود ضمانت اجرا در هزینه کرد اعتبارات وصول شده در زمینه فناوری براساس آنچه گزارش‌های دیوان محاسبات نشان داده است.</p>
۹/ «ج»	<p>اجرای بند «ب» ماده (۶۴) قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مبنی بر اختصاص یک درصد (۱٪) از اعتبارات هزینه‌ای تخصیص یافته به دستگاه‌های اجرایی (به استثنای فصول ۱ و ۶) به امور پژوهشی و توسعه فناوری</p> <p>مجاز بودن شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان در کسر اعتبارات موضوع این ماده از سرجمع اعتبارات هزینه‌ای استان و هزینه کرد براساس اولویت‌های استان در پژوهش، فناوری و نوآوری</p> <p>لزوم ثبت نیازها در سامانه نان</p>	<p>تکرار تبصره «۹» «ه»</p>	<p>قوت: خلاصه‌سازی متن حکم و حذف مصادیق برنامه‌ای از متن حکم</p> <p>ضعف:</p> <p>✓ مکلف بودن دستگاه‌های اجرایی به هزینه کرد (براساس قانون تنظیم بخشی ۲) و مجاز بودن شورای برنامه‌ریزی استان به کسر اعتبارات مشمول این حکم از دستگاه‌های اجرایی استانی: ناهماهنگی در اجرا و عدم امکان رصد در حوزه استانی براساس تکلیف دستگاه‌ها یا مجاز بودن شورای برنامه‌ریزی استان</p> <p>✓ نامشخص بودن ارتباط و تمایزها و اشتراکات سامانه سمات ملی که در جهت اجرای ماده (۵۶) قانون تنظیم بخشی ۲ توسط شورای عالی عتف ایجاد شد و سامانه نان ذیل قانون و لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ که ذیل وزارت علوم فعالیت می‌کند.^۱</p> <p>✓ حذف گزارش‌دهی دستگاه‌ها به دیوان محاسبات کشور و شورای عالی عتف برای ارزیابی نحوه مشارکت و اجرای استانی این حکم از قانون تنظیم بخشی و بودجه</p>
۹/ «د»	<p>هزینه کرد حداقل چهل درصد (۶۰٪) از هزینه امور پژوهشی شرکت‌ها و بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت از طریق انعقاد تفاهنامه با دانشگاه‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دانش بنیان ذیل سامانه ساعت-واریز به صندوق شورای عالی عتف</p>	<p>تکرار تبصره «۹» (و)</p>	<p>قوت: هدایت منابع به سمت صندوق شورای عالی عتف و متمرکزسازی بودجه‌های پژوهشی در یک صندوق که نظارت و رصد نحوه توزیع و هدایت اعتبارات را افزایش می‌دهد.</p> <p>ضعف:</p> <p>✓ حذف سهم پرداختی به دانشجویان و پژوهشگران بدون اینکه اساسنامه صندوق تصویب شده و تعیین تکلیف مواردی از این قبیل در آن معلوم شده باشد.</p> <p>✓ حذف اختیارات خزانه در برداشت مستقیم وجوه در صورت واریز نکردن شرکت‌ها و بانک‌های مشمول در این بند.</p>

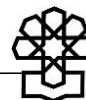
۱. ثبت در سامانه نان از قانون بودجه سال ۱۴۰۱ به این حکم افزوده شد و لذا با توجه به عدم انتشار گزارش عملکرد در سال ۱۴۰۱ هنوز روند اجرایی و نقش سامانه نان مشخص نیست اما به نظر می‌رسد سامانه نان صرفاً برای تجمیع و بارگذاری اطلاعات است و نقش اجرایی‌سازی جهت تصویب و توزیع اعتبارات، مشابه با کارکردی که سامانه سمات در اجرای این حکم دارد نداشته باشد. از این رو بر فرایندهای اداری دستگاه‌ها برای اجرای این حکم مرحله جدید و غیرضروری افزوده شده است.

تبصره/حکم	موضوع	وضعیت نسبت به قانون بودجه ۱۴۰۱	نقاط قوت/ضعف
			<p>✓ حذف اختیارات شرکت‌ها در هزینه کرد ۱۰ درصد از ۴۰ درصد این بند برای مؤسسات پژوهشی وابسته به خود</p> <p>✓ فرض بر این است که اساسنامه صندوق مذکور در سال ۱۴۰۲ تصویب شده و مسائلی از این دست در قالب آن اساسنامه و اهداف و وظایف صندوق تعیین تکلیف شوند.</p>
۱۶	تسهیلات تکلیفی: در سقف ۲ میلیون میلیارد ریال از محل سپرده‌های قرض‌الحسنه و بخشی از سپرده‌های جاری به مواد مندرج در قوانین مصوب مجلس از جمله قانون حمایت از خانواده، قانون ایثارگران، قانون جهش تولید مسکن و ... و قانون جهش تولید دانش‌بنیان	تبصره «۱۶» «ب»	-
۱۸/ «الف»، «ب» و «ج»	حمایت از تولید دانش‌بنیان و اشتغال آفرین: تعیین مصارف و سازوکارهای اجرایی و تنظیم‌گری	تبصره «۱۸» «الف»	<p>قوت:</p> <p>✓ ظرفیت توجه به بحث ضمانتنامه‌های فناوری جهت توسعه کسب‌وکارهای دانش‌بنیان و نوپا ذیل این تبصره</p>

۴-۴. پیشنهادهای حکمی در راستای ارتقای احکام لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ در حوزه پژوهش، فناوری و نوآوری به‌طور کلی باید گفت هرچند برخی احکام اهداف درستی را دنبال می‌کنند اما در واقعیت اجرای خوبی ندارند. از این رو در این گونه موارد، تصحیح فرایندهای اجرایی و توجه به عملکرد دستگاه‌ها به‌عنوان معیاری برای تخصیص و توزیع مؤثر اعتبارات در حوزه پژوهش، فناوری و نوآوری است که باید برای تحقق اهداف احکام مذکور مدنظر قرار گیرند. همچنین در برخی احکام مانند تبصره «۳» (تسهیلات مالی خارجی) و تبصره «۱۶» و «۱۸» که ناظر بر همه حوزه‌ها هستند، تعیین رؤس مصارف و شفاف کردن مقدار اعتبارات پیش‌بینی شده باید به‌طور کلی رخ دهد. بنابراین در این گزارش از پرداخت به نحوه توزیع بین امور و حوزه‌های مختلف و یا پیشنهاد صرف برای حوزه فناوری و پژوهش صرف نظر شده است. باین حال پیشنهادهایی مبتنی بر نقاط قوت و ضعف برخی از احکام اصلی این حوزه در ادامه ارائه شده است.

جدول ۶. پیشنهاد حذف/اصلاح و الحاق برخی احکام اصلی مرتبط با پژوهش، فناوری و نوآوری در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲

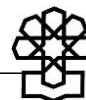
حکم/بند	پیشنهاد	دلایل توجیهی
۱/ «ط»: آب‌های ژرف و اختصاص یک همت به معاونت علمی و فناوری و اقتصاد دانش‌بنیان ریاست جمهوری	حذف	<p>۱. وجود نتایج متناقض در مطالعات</p> <p>۲. هزینه‌های سنگینی که صرف مراحل اکتشاف و استحصال این منابع از اعماق زمین و نیز بهبود کیفیت آب استخراج شده می‌شود نسبت به سایر روش‌های تأمین و بهبود کیفیت آب</p>
۱۶/ «ن»: اجرای قانون جهش تولید دانش‌بنیان	تصحیح کلی	<p>۱. ضرورت به‌روزرسانی و بازنگری دستورالعمل‌های موجود در زمینه مواد خام و نیمه‌خام و لحاظ کردن برخی ملاحظات مرتبط</p>
	به‌منظور اجرای سیاست‌های کلی ابلاغی مقام معظم رهبری درجه تحقق جهش تولید دانش‌بنیان و توسعه	



دلایل توجیهی	پیشنهاد	حکم/بند
<p>۲. ضرورت انتخاب نرخ حقوق گمرکی با توجه به اثرات آن بر حمایت از ساخت داخل در صنایع دارای توانمندی در مقابل آثار تورمی و رکود</p> <p>۳. ضرورت توسعه زنجیره ارزش محصولات مشمول عوارض و مالیات از محل دریافت عوارض و مالیات‌های موضوع این حکم</p> <p>۴. ضرورت ایجاد یک ردیف اختصاصی برای واریز بخشی از درآمد به آن جهت اجرای قانون جهش تولید دانش‌بنیان به این دلیل که با وجود وصول حدود ۳۵ درصد از درآمدهای پیش‌بینی شده ذیل بند مشابه این حکم در قانون بودجه سال ۱۴۰۱، (تحقق حدود ۲۸.۵ همت از ۸۵ همت)، به‌علت واریز شدن درآمدها به ردیف‌های عمومی گمرک و سازمان امور مالیاتی، اعتباری در راستای تحقق قانون جهش تولید دانش‌بنیان به معاونت علمی و فناوری تخصیص نیافت.</p>	<p>زنجیره ارزش تولید و عبور از خام‌فروشی، درآمد حاصل از صادرات مواد و محصولات معدنی و صنایع معدنی فلزی و غیرفلزی از جمله: بیلت، بلوم و اسلپ و محصولات نفتی، گازی و پتروشیمی از جمله قیر و مناتول، اوره و پلی‌اتیلن به‌صورت خام و نیمه‌خام مشمول مالیات و عوارض صادراتی می‌شود. آیین‌نامه اجرایی این بند و تعریف فهرست مواد خام و نیمه‌خام علاوه بر موارد مذکور و همچنین علاوه بر موارد مندرج در تصویب‌نامه شماره ۱۵۶۵۹ هیئت وزیران ظرف یک‌ماه پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون توسط وزارتخانه‌های امور اقتصادی و دارایی (مستول)، صنعت، معدن و تجارت، اتاق بازرگانی، صنایع و معادن و کشاورزی ایران و معاونت علمی، فناوری و اقتصاد دانش‌بنیان ریاست جمهوری، پیشنهاد و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد. مندرج در تصویب‌نامه^۱ شماره ۱۳۳۲۹۱/ت۳۳۴۶۰۳۳۴هـ مورخ ۱۴۰۱/۷/۲۷ هیئت وزیران (موضوع آیین‌نامه اجرایی بند «ص» تبصره «۶» قانون بودجه سال ۱۴۰۱) در تمام نقاط کشور، مشمول مالیات بر درآمد و عوارض صادراتی می‌شود.</p> <p>وزارت امور اقتصادی و دارایی موظف است نسبت به وصول منابع حاصل از این بند، مالیات بر درآمد موضوع بند «ص» تبصره «۶» قانون بودجه ۱۴۰۱ کل کشور مصوب ۱۴۰۰/۱۲/۲۵ و حقوق ورودی (مطابق بند «د» ماده (۱) قانون امور گمرکی مصوب ۱۳۹۰/۸/۲۲ و اصلاحات بعدی آن) کلیه ماشین‌آلات و تجهیزات تولیدی، صنعتی، معدنی و کشاورزی، اقدام و مطابق حاصل را به ردیف درآمدی شماره ۱۱۰۵۱۸ جدول شماره ۵ این قانون واریز نماید منابع حاصل را جهت اجرای مفاد ماده (۱۹) قانون جهش تولید دانش‌بنیان مصوب ۱۴۰۱/۲/۳۱، به‌ترتیب به ردیف‌های درآمدی شماره ۱۱۰۵۲۰، ۱۱۰۵۱۸ و ۱۱۰۴۱۸ جدول شماره ۵ این قانون واریز نماید.</p> <p>در اجرای تصویب‌نامه مذکور آن دسته از موادی که تولید محصولات داخلی با استفاده از آنها براساس معیار درصد عمق ساخت داخل وفق مفاد مندرج در آیین‌نامه اجرایی جزء «۳» بند «الف» ماده (۴) قانون «حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور و حمایت از کالای ایرانی مصوب ۱۳۹۸»، از توجیه اقتصادی، فنی و فناورانه لازم برخوردار نبوده و یا مازاد بر نیاز داخلی باشند، به هدف ارزیابی و حفظ بازارهای صادراتی مشمول مالیات و عوارض نخواهند بود. وزارت صنعت، معدن و</p>	

۱. البته براساس نظرات بخش حقوقی، تعاریف و مفاهیم باید توسط قانون صورت پذیرد و مجلس نباید آن را به تصویب‌نامه دولتی واگذار کند.

دلایل توجیهی	پیشنهاد	حکم/بند
	<p>تجارت موظف است ظرف مدت دو ماه با همکاری معاونت علمی، فناوری و اقتصاد دانش‌بنیان ریاست جمهوری و اتاق بازرگانی، صنایع و معادن و کشاورزی ایران فهرست مواد معدنی و خام و نیمه‌خام و آن دسته از قطعات و ماشین‌آلات را که براساس ملاحظات این حکم معاف از پرداخت مالیات و عوارض باشند، تدوین و به تصویب هیئت وزیران برساند.</p> <p>شرکت‌های تولیدی مشمول مالیات موضوع این بند، در صورت سرمایه‌گذاری در طرح‌های فناورانه برای تکمیل زنجیره ارزش تا محصول نهایی، با تأیید دبیرخانه شورای راهبری فناوری‌ها و تولیدات دانش‌بنیان، از اعتبار مالیاتی بهره‌مند می‌شوند.</p>	
<p>۱. ورود شورای برنامه‌ریزی استان و مجاز بودن به کسر اعتبارات دستگاه‌های اجرایی استانی باعث ناهماهنگی در نحوه اجرا به‌صورت تکلیف یا اختیار در استان‌ها شده است.</p> <p>۲. لزوم شفاف کردن ارتباط و تمایزها و اشتراکات سامانه سمات ملی در جهت اجرای ماده (۵۶) قانون تنظیم بخشی ۲ با تولی‌گری شورای عالی عتف و سامانه نان ذیل قانون و لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ با تولی‌گری وزارت عتف</p> <p>۳. لزوم گزارش‌دهی دستگاه‌ها به دیوان محاسبات کشور و شورای عالی عتف برای ارزیابی نحوه مشارکت و اجرای استانی این حکم</p>	<p>تصحیح جزئی</p> <p>در راستای اجرای ماده (۵۶) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) مصوب ۱۳۹۳، شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان مکلف است اعتبارات موضوع یک درصد (۱٪) از اعتبارات هزینه‌ای تخصیص یافته به دستگاه‌های اجرایی (به استثنای فصول ۱، ۴ و ۶ و اعتبار نیروهای قراردادی (به امور پژوهشی و توسعه فناوری را از سرجمع اعتبارات هزینه‌ای استان مندرج در جدول شماره (۱۰) این قانون کسر و براساس اولویت‌ها و سیاست‌های پژوهشی مصوب و نیازهای استان و در چارچوب دستورالعمل ابلاغی سازمان برنامه و بودجه کشور که با همکاری وزارتخانه‌های علوم، تحقیقات و فناوری، بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و معاونت علمی و فناوری و اقتصاد دانش‌بنیان رئیس‌جمهور تهیه خواهد شد، اختصاص دهد. شرط استفاده از اعتبارات این بند، درج اولویت‌ها، نیازها و مسائل تحقیقاتی توسط دستگاه‌های اجرایی در سامانه نظام ایده‌ها و نیازها (نان) در پایگاه استنادی علوم جهان اسلام (آی.اس.سی) می‌باشد شورای عالی علوم، تحقیقات و فناوری موظف است اطلاعات درج شده دستگاه‌های اجرایی در سامانه سمات را جهت تجمیع و تکمیل اولویت‌ها، نیازها و مسائل تحقیقاتی کشور در اختیار وزارت علوم، تحقیقات و فناوری جهت درج در سامانه نظام ایده‌ها و نیازها (نان) در پایگاه استنادی علوم جهان اسلام (آی.اس.سی) قرار دهد.</p>	<p>۱۹/ «ج»: هزینه‌کرد یک درصد اعتبارات تخصیص‌یافته کلیه دستگاه‌های اجرایی به امر پژوهش، فناوری و نوآوری</p>
<p>یکی از مهم‌ترین مشکلات شرکت‌های دانش‌بنیان ارائه ضمانتنامه و وثیقه‌های لازم به بانک‌ها جهت دریافت تسهیلات است. لذا هدایت بخشی از اعتبارات موضوع این تبصره به سمت ضمانتنامه‌های فناوری برای شرکت‌های</p>	<p>ب- مصارف</p> <p>۱.</p> <p>۲.</p> <p>۳. تا ده درصد (۱۰٪) پنج درصد (۵٪) منابع مالی جزء</p>	<p>۱۸/ «ب»/ جزء «۳»</p>

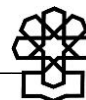


دلایل توجیهی	پیشنهاد	حکم/بند
<p>دانش‌بنیان در جهت تحقق تولید دانش‌بنیان و اشتغال‌آفرین به‌عنوان موضوع محوری تبصره پیشنهادی لایحه قابل‌توجیه است.</p>	<p>«۱» بند «الف» می‌تواند صرف پرداخت کمک بلاعوض جهت انجام اقدامات نهادی و اجرای سیاست‌های فعال بازار کار مشتمل بر به‌هم‌رسانی عرضه و تقاضای نیروی کار، حمایت از نهادهای تنظیم‌گر بازار کار، اجرای دوره‌های مهارت‌آموزی و آموزش نیروی کار، تولید و پخش برنامه‌های رادیویی و تلویزیونی مهارت‌آموزی و آموزش نیروی کار، اقدامات مرتبط با تسهیلگری در راستای تکمیل حلقه‌های مفقوده زنجیره ارزش، تقویت سازوکارهای نظارتی تحقق نتایج برنامه‌های تولید و اشتغال و تا پنج درصد (۵٪) نیز جهت صدور ضمانت پرداخت تسهیلات، سرمایه‌گذاری و انتشار اوراق برای شرکت‌های دانش‌بنیان و واحدهای فناور و نوآور از طریق معرفی صندوق نوآوری و شکوفایی اختصاص یابد.</p>	
<p>در متن ماده (۳) قانون مانع‌زدایی از توسعه صنعت برق مصوب ۱۴۰۱، منابع حاصل از متوسط بهای برق مصرفی مشترکان صنعتی در اختیار شرکت توانیر قرار می‌گیرد تا در بودجه‌های سنواتی صرف برخی مصداقی کند که کلی بوده و سهم هر کدام از آنها مشخص نیست. لذا ضرورت دارد در بودجه نسبت به شفاف‌سازی مصداقی و تعیین سهم هر حوزه اقدام شود.</p>	<p>الحاقی (باقی بند «ط» تبصره «۱۵» قانون بودجه سال ۱۴۰۱ با تصحیح)</p> <p>در راستای اجرای ماده (۳) قانون «مانع‌زدایی از توسعه صنعت برق» مصوب سال ۱۴۰۱، درآمد حاصل از متوسط بهای برق مصرفی مشترکان صنعتی، وزارت نیرو مکلف است منابع حاصل تا سقف یکصد و شصت هزار میلیارد (۱۶۰.۰۰۰.۰۰۰.۰۰۰.۰۰۰) ریال به‌صورت ماهانه و متناسب با وصول درآمد به‌صورت کامل را مطابق موارد زیر هزینه نماید:</p> <ul style="list-style-type: none"> - تا سقف شصت هزار میلیارد (۶۰.۰۰۰.۰۰۰.۰۰۰.۰۰۰) ریال صرف توسعه و نوسازی شبکه فرسوده برق کشور و جابه‌جایی تیرهای برق روستایی و پرداخت مطالبات تولیدکنندگان برق - تا سقف بیست هزار میلیارد (۲۰.۰۰۰.۰۰۰.۰۰۰.۰۰۰) ریال صرف توسعه و تکمیل نیروگاه‌های برق‌آبی و با تصویب شورای اقتصاد صرف اعطای یارانه سود تسهیلات جهت افزایش توان تولید برق از طریق سرمایه‌گذاری (ایجاد، توسعه و تکمیل طرح‌های نیمه‌تمام) انواع نیروگاه‌های برق با بازده پنجاه و پنج درصد (۵۵٪) و بیشتر - تا سقف ده هزار میلیارد (۱۰.۰۰۰.۰۰۰.۰۰۰.۰۰۰) ریال در قالب مشارکت توانیر به میزان چهل درصد (۴۰٪) در برق‌رسانی به داخل شهرک‌های صنعتی و نواحی صنعتی و مناطق ویژه اقتصادی - تا سقف چهار هزار میلیارد (۴.۰۰۰.۰۰۰.۰۰۰.۰۰۰) ریال صرف تأسیس و تکمیل آزمایشگاه‌های مرجع تجدیدپذیر - تا سقف چهل هزار میلیارد (۴۰.۰۰۰.۰۰۰.۰۰۰.۰۰۰) ریال صرف تکمیل سدهای با هدف آب شرب و رفع تنش آبی شهرهای دارای تنش و اصلاح و بازسازی شبکه فاضلاب و آب شرب روستایی و آبرسانی به مناطق محروم 	<p>الحاقی: ۱۵ / «ز»</p>

دلائل توجیهی	پیشنهاد	حکم/بند
	<p>- تا سقف سیزده هزار میلیارد (۱۳.۰۰۰.۰۰۰.۰۰۰) ریال صرف اعطای تسهیلات خطرپذیر به شرکت‌های دانش‌بنیان صنعت برق از طریق صندوق نوآوری و شکوفایی</p> <p>- تا سقف سیزده هزار میلیارد (۱۳.۰۰۰.۰۰۰.۰۰۰) ریال صرف شرکت‌های فعال در حوزه اصلاح الگوی مصرف انرژی با همکاری معاونت علمی و فناوری و اقتصاد دانش‌بنیان ریاست جمهوری</p>	

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

بررسی اعتبارات پژوهش، فناوری و نوآوری در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ و مقایسه آن با سنوات گذشته به‌طو کلی نشان می‌دهد اعتبارات برنامه‌ای دولت در حوزه پژوهش، فناوری و نوآوری کافی نیستند به‌نحوی که دولت نمی‌تواند سهم خود را در تحقق شاخص‌هایی از قبیل هزینه تحقیق و توسعه به تولید ناخالص داخلی ایفا کند. مقدار شاخص R&D/GDP براساس اعتبارات پیش‌بینی شده این حوزه حدود ۰.۲۴ درصد و بدون تغییر نسبت به سال ۱۴۰۱ است. این در حالی است که اسناد بالادستی مقدار ۱.۵ درصد را برای سهم دولت در پایان برنامه ششم توسعه و مقدار ۲ درصد را تا سال ۱۴۰۴ در نظر گرفته‌اند. همچنین عدم تفکیک اعتبارات فناورانه از سایر اعتبارات برنامه‌ای و دستگامی و در اولویت نبودن هزینه‌کرد اعتبارات برای فناوری نسبت به سایر نیازها که در سال‌های قبل به چشم می‌خورد در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ تشدید شده و حتی برخی احکام پیشین در قانون بودجه سال ۱۴۰۱ که اعتبارات مشخصی برای این حوزه تعریف کرده بودند (نظیر بند «ط» تبصره «۱۵») نیز حذف شده است. همه این اشکال‌ها در حالی است که ضمانت اجرای احکام در حوزه پژوهش، فناوری و نوآوری از قدرت لازم برخوردار نیست و نه‌تنها درآمدهای پیش‌بینی شده تحقق نمی‌یابد بلکه در مواردی مقادیر وصول شده نیز تخصیص نمی‌یابد (ناظر بر عملکرد صفر بند «ص» تبصره «۶» قانون بودجه سال ۱۴۰۱ که مجدداً در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ تکرار شده است؛ عملکرد تخصیص ۱ درصد اعتبارات دستگامی به حوزه پژوهش، فناوری و نوآوری - عملکرد ضعیف شرکت‌ها و بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت در پیش‌بینی اعتبارات پژوهشی و اجرای حکم ۴۰ درصدی اعتبارات پژوهشی دستگامی پیوست ۳ ذیل تبصره «۹»)). لذا در این پژوهش پیشنهادهایی برپایه احکام اصلی حوزه پژوهش، فناوری و نوآوری ناظر بر شفاف‌سازی اعتبارات این حوزه،^[۱۰] ایجاد ردیف اختصاصی درآمد و هزینه در مسیر اجرای قانون جهش تولید دانش‌بنیان و تقویت فعالیت‌های مبتنی بر تولید دانش‌بنیان و اشتغال‌آفرین از طریق تقویت پشتوانه اعتباری ضمانتنامه‌های فناوری^[۱۱] ارائه شده است.



۱. جوادی، شاهین و حسان، رضا (۱۴۰۰). اظهارنظر کارشناسی درباره: «طرح ارتقای جایگاه تحقیق و توسعه و نوآوری در صنعت کشور». مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. شماره مسلسل ۱۷۹۸۹.
۲. چرختاب مقدم، جهان‌شاه و کلانتری، اسماعیل (۱۳۹۴). شناسایی و رتبه‌بندی عوامل فردی و سازمانی تأثیرگذار بر انتقال فناوری‌های پیشرفته در سطوح گوناگون آمادگی فناوری (TRLs). نشریه مدیریت فرهنگ سازمانی. ۱۳ (۳). صفحات ۶۹۱-۷۱۲.
۳. زراعت‌کیش، یوسف؛ نصیری، حسن و یوسفی، هادی (۱۴۰۰). بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور ۴۲. آموزش عالی، تحقیقات و فناوری. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. شماره مسلسل ۱۸۰۰۵.
۴. جوادی، شاهین (۱۴۰۰). بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور (۲۲): بودجه پارک‌های علم و فناوری. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. شماره مسلسل ۱۷۹۴۵.
۵. جوادی، شاهین (۱۴۰۱). بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور (۲۴): بودجه پارک‌های علم و فناوری. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. شماره مسلسل ۱۸۷۰۹.
۶. گزارش‌های تفریغ بودجه‌های سنواتی ۱۴۰۱-۱۳۹۸. دیوان محاسبات کشور. قابل دسترس در <https://www.dmk.ir/page-Index/fa/0/form/CI217/link>
۷. صمدیان، فرزانه؛ زائری، محمد و مرادی، نرگس (۱۴۰۱). لایحه بودجه ۱۴۰۲ از نگاه بخش خصوصی (ویرایش اول). مرکز پژوهش‌های اتاق ایران. قابل دسترس در <https://research.chambertrust.ir>
۸. میرجلیلی، فاطمه؛ رجب‌پور، حسین؛ شجاعی، سعید؛ رحیم‌نژاد، صادق؛ بیات، حسین؛ سلیمانی، رسول؛ اژدری، علی و عبداللهی، محمدرضا (۱۴۰۱). بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور (۲۳): بخش صنعت. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. شماره مسلسل ۱۸۷۰۸.
۹. مظاهری، مهدی و عبدالمنافی، نرجس‌السادات (۱۴۰۱). بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور (۲۲): بخش آب. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. شماره مسلسل ۱۸۷۰۷.
۱۰. ردایی، نیلوفر (۱۴۰۰). احکام پیشنهادی برنامه هفتم توسعه در حوزه پژوهش، فناوری و نوآوری. در ردایی، نیلوفر؛ «پژوهش، فناوری و نوآوری در برنامه هفتم توسعه: مطالعات، تحلیل‌ها و پیشنهادها»، مرکز تحقیقات سیاست علمی کشور، تهران، ایران.
۱۱. عزیزخانی، فاطمه (۱۴۰۱). آسیب‌شناسی حمایت از تولید و اشتغال در کشور: بررسی موردی بند «الف» تبصره «۱۸» قوانین بودجه سنواتی. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. شماره مسلسل ۱۸۶۹۳.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc.majles.ir