

نگاهی اجمالی به مشکلات اعتبارات پژوهشی

مسعود مهربانی

عضو هیأت علمی مرکز تحقیقات علمی کشور

سخن آغازین

پژوهش و مسایل پیرامون آن همواره نظر اندیشمندان و مسئولان کشور را به خود جلب کرده، و موضوع بحث و گفتگوی محافل و گردهمایی‌های بسیار بوده و هنوز هم هست. سخنرانی‌ها، مقالات و قطعنامه‌های متعدد طی سال‌های متمادی، مشکلات موجود بر سر راه پیشبرد تحقیقات را معرفی کرده و راه‌حل‌هایی پیشنهاد داده و از دیدگاه‌های گوناگون عوامل مختلفی در این زمینه اولویت‌بندی شده ولی بیشترین مباحث حول محورهای، نیروی انسانی، شرایط اقلیمی، کمبود تجهیزات و کمبود اعتبارات پژوهشی شکل گرفته است. اما آنچه بیش از بقیه اکثر دست‌اندرکاران طی سال‌های متمادی به عنوان اساسی‌ترین عامل پیشرفت تحقیقات شناخته شده مشکل اعتبارات است. البته این مسئله خاص زمان حال نیست و از دههٔ چهل تاکنون بطور مرتب مطرح شده است.

مجلهٔ سخن در آبان‌ماه ۱۳۴۵، گزارشی را تحت عنوان «وضع تحقیقات در ایران»^۱ منتشر کرده، و در آن «کمبود بودجه و اعتبار» را از جمله عوامل مؤثر در عقب‌ماندگی علمی کشور شناخته، و اشاره می‌کند که: «در اغلب کشورهای خاورمیانه و آفریقای شمالی از جمله ایران بین ۰/۵ - ۰/۴ درصد از تولید ناخالص ملی صرف پژوهش می‌شود، در حالی که در اروپا ۲ درصد و در آمریکا ۲/۵ درصد به این کار اختصاص دارد.» در بخش دیگری از این گزارش آمده است: «...از رقم اعتبارات پژوهشی ۴۰ درصد به تحقیقات کشاورزی، ۱۸ درصد به پزشکی، ۲۳ درصد به سایر فعالیتها و فقط ۹ درصد به تحقیقات دانشگاهی اختصاص دارد که این مقدار اعتبار برای دانشگاه‌ها کافی نیست.»^۲ در دههٔ پنجاه نیز همچنان از مشکلات مرتبط با اعتبارات پژوهشی بسیار سخن رفته که از آن جمله می‌توان به نتایج یک طرح پژوهشی که در سال ۱۳۵۵ به اجرا درآمده اشاره کرد. این طرح با نام «تعیین توان پژوهشی کشور» توسط وزارت علوم و آموزش عالی

به گروه مشاوران کانن سفارش شده بود. در آن طرح نیز این جمله به عنوان علت اساسی عدم پیشرفت در تحقیقات عنوان شده است: «کمبود بودجه پژوهشی و مشکلات ناشی از مقررات و آیین‌نامه‌های دست‌وپاگیر اداری و مالی به عنوان یکی از مسایل و موانع مؤثر در رشد تحقیقات کشور شناخته شده و غلط بودن مقررات و آیین‌نامه‌ها مانعی جدی برای اجرای طرح‌های پژوهشی می‌باشد...»^۳

از مطالب فوق چند نتیجه می‌توان گرفت؛ اول آنکه در سال‌های قبل از انقلاب نیز مشکلات مرتبط با اعتبارات پژوهشی به عنوان مشکل اصلی وجود داشته و هنوز هم با شدت خودنمایی می‌کند، دیگر آنکه در دههٔ چهل با آنکه ۹ درصد بودجه پژوهشی در میان ۹ دانشگاه توزیع می‌شده اما پژوهشگران آن را در دههٔ چهل با آنکه ۹ درصد بودجه پژوهشی در میان ۹ دانشگاه توزیع می‌شده اما پژوهشگران آن را کافی ندانسته و از آن به عنوان یک نقطه ضعف نام برده‌اند. درحالی که در سال ۱۳۶۶ پس از تلاش‌های بسیار برای افزایش اعتبارات پژوهشی این نسبت به ۸ درصد برای ۶۲ دانشگاه رسیده است. سوم آنکه در سال ۱۳۴۸ حدود ۰/۴ درصد تولید ناخالص ملی به فعالیت‌های پژوهشی اختصاص داشته درحالی‌که در سال ۱۳۸۰ علی‌رغم پیش‌بینی‌های دو برنامه توسعهٔ اقتصادی، اجتماعی این رقم بیش از ۰/۴ درصد افزایش نیافت. در سال ۸۱ نیز از پیش‌بینی‌های برنامه کماکان عقب‌تر مانده و بنابر اقوال مختلف بین ۰/۳ تا ۰/۴ تولید ناخالص داخلی در نوسان می‌باشد. در رابطه با اعتبارات پژوهشی چند مسئله اساسی مهم مطرح است: نحوهٔ پیش‌بینی اعتبارات توسط دستگاه‌ها، چگونگی بررسی اعتبارات درخواستی در سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، شیوه تصویب لایحه بودجه در مجلس شورای اسلامی، قواعد و مقررات مالی حاکم و ناظر بر هزینه‌های پژوهشی، که هر کدام از این موارد از ابعاد گوناگون می‌بایست مورد بررسی و تجدیدنظر قرار گیرند. به این ترتیب

ملاحظه می‌شود علاوه بر کمبود اعتبارات که یک مسئله اساسی است، مشکلات پیچیدگی‌ها، سردرگمی‌ها و چندگانگی‌های مربوط به مراحل مختلف تصویب اعتبارات و چگونگی برطرف‌کردن این موانع از سویی دیگر بخش اعظم وقت و نیروی مسئولان بخش تحقیقات را به خود مشغول ساخته است.

در این مقاله سعی شده تا قسمتی از این تضادها و چندگانگی‌ها اجمالاً معرفی شوند.

اعتبارات پژوهشی؛ ابهامات، تناقضات

سال‌های متمادی است که اعتبارات پژوهشی به عنوان یکی از معضلات لاینحل در بخش تحقیقات شناخته شده و علی‌رغم بحث‌ها، گفتگوها، نوشته‌ها و تلاش‌هایی که در جهت رفع این مشکل از طرف اندیشمندان، پژوهشگران، مدیران و سیاستگذاران کشور بعمل آمده حکایت همچنان باقیست. اشکالات از لحظه درخواست اعتبار آغاز و تا سال مالی و قطعی شدن هزینه‌ها مشاهده می‌شود.

در مورد درخواست بودجه، قاعده علمی و منطق چنین ایجاب می‌کند که دستگاه‌های مصرف‌کننده اعتبارات پژوهشی برنامه علمی سالانه خود را به‌طور کامل و دقیق طراحی و پیش‌بینی نموده و سپس بر اساس آن بودجه مورد نیاز را درخواست کنند، اما عملاً مشاهده می‌شود که این کار بنا بر علل گوناگون صورت نمی‌گیرد و روش اجرا چنین است که معمولاً درصدی متناسب با میزان فعالیت‌ها یا نرخ تورم به اعتبارات سال قبل اضافه نموده و رقم بدست آمده را به سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی پیشنهاد می‌کنند. سازمان مذکور نیز چون فاقد ابزار علمی کافی و مناسب برای سنجش و ارزیابی اعتبارات قبلی می‌باشد لذا قادر بر ارزیابی علمی بودجه درخواستی نبوده و صرفاً با در نظر گرفتن نرخ تورم راهکارهای برنامه توسعه و پارامترهای دیگر و عمدتاً ملحوظ‌داشتن نظرات کارشناسان دفاتر مرتبط

(میلیارد ریال)

جدول (۲): شاخص‌های اساسی مالی بخش تحقیقات

عنوان	سازمان مدیریت دفتر امور پژوهشی	سازمان مدیریت دفتر اقتصاد کلان	سازمان مدیریت آقای دکتر عسلی	سازمان مدیریت آقای کردبچه	بانک مرکزی
فصل تحقیقات براساس لایحه	۰/۳۲	۰/۲۲	۰/۴۶	۰/۲۸	۰/۳۲
فصل تحقیقات براساس قانون	۰/۳۳	۰/۲۳	۰/۴۸	۰/۲۹	۰/۳۳
کل اعتبارات پژوهشی براساس لایحه	۰/۴۴	۰/۳۰	۰/۶۳	۰/۳۹	۰/۴۴
کل اعتبارات پژوهشی براساس قانون	۰/۴۵	۰/۳۱	۰/۶۴	۰/۴۰	۰/۴۵
کل اعتبارات پژوهشی براساس قانون بدون IT	۰/۳۴	۰/۲۳	۰/۴۸	۰/۳۰	۰/۳۴

مبادرت به کاهش یا افزایش اعتبارات درخواستی می‌کند. به این ترتیب می‌بینیم علایق و سلیقه‌های کارشناسان و مدیران سازمان، نفوذ و قدرت دستگاه‌های متقاضی، در این سازمان و سایر ملاحظات در تدوین و تنظیم اعتبارات نقش تعیین‌کننده دارد. به هر حال لایحه‌ای که به این شکل تهیه شده برای تصویب تقدیم مجلس می‌گردد.

بودجه از موازین علمی پیشرفته تبعیت نکرده و عمدتاً بر مبنای سلیقه فردی استوار است. علاوه بر این، دو عامل اساسی دیگر نیز در چگونگی برآورد اعتبارات نقش مهمی ایفا می‌کنند، یکی روش تعیین نرخ تورم و دیگری راهکارهای برآورد میزان تولید ناخالص داخلی است.

عامل اول معمولاً بر مبنای داده‌ها و برآوردهای بانک مرکزی محاسبه می‌شود و تجربیات چند سال اخیر مؤید این است که نرخ تورم اعلام شده از طرف بانک مرکزی همیشه از نرخ واقعی کمتر بوده است. لذا ناهمخوانی برآوردها با واقعیت‌ها، دستگاه‌های مصرف‌کننده بودجه را با مشکلات زیادی مواجه می‌سازد.

عامل دوم رابطه‌ای است که اعتبارات پژوهشی با

در مجلس نیز هنگام تصویب بودجه فعل و انفعالات و تغییرات و تبدیلات دیگری به اجرا درمی‌آید که معلوم نیست آیا در این تغییرات نظر برنامه‌ریزان و مسئولان بخش تحقیقات در نظر گرفته می‌شود یا فردی بوده و بر اساس علایق منطقی‌های و نه ملی انجام می‌پذیرد. نشانه‌ها حکایت از آن دارد که شکل دوم بیشتر اعمال می‌شود. به عنوان مثال هنگام بررسی اعتبارات پژوهشی سال ۸۱ در مجلس مسئولین وزارت علوم و سازمان مدیریت متوجه شدند که پاره‌ای از ارقام مربوط به وزارت مذکور در لایحه دیده نشده و لذا بلافاصله توسط سازمان مدیریت اصلاحیه‌ای تدوین و تقدیم مجلس گردید که به موجب آن می‌بایست بیست میلیارد ریال در ردیف ۵۰۲۳۹۵ گنجانده می‌شد. اما پس از تصویب بودجه مشخص شد که رقم فوق با تمام اهمیتی که برای این وزارت و

دانشگاه‌ها و مؤسسات پژوهشی تابعه داشته در قانون بودجه گنجانده نشده

است. به این ترتیب وزارت علوم مواجه به مشکلی ناخواسته و مسئله‌ساز می‌گردد.

چنین رقمی برای پاره‌ای از وزارتخانه‌ها که فعالیت پژوهشی از اهداف اصلی آنها نیست و از بودجه قابل توجه بهره‌مند هستند، ممکن است حائز اهمیت نباشد اما برای دانشگاه‌ها و مراکز علمی که همواره

با کمبود اعتبار مواجه هستند حیاتی بوده و فعالیت‌های پژوهشی آنها را تحت‌الشعاع قرار می‌دهد و مشکلات بسیاری را به دنبال می‌آورد. جدول شماره (۱) این تفاوت را به خوبی روشن می‌کند.

جدول شماره (۱) (ارقام به میلیارد ریال)

سال	فصل تحقیقات	ردیف‌های پژوهشی	IT	جمع
۸۱	۲۶۰۱,۴۹۵	۱۵۰	۸۱۰	۲۵۵۱,۴۹۵
۸۱	۲۱۰,۲۰۳	۲۲۰	۷۲۰	۲۶۴۴,۲

پس مشخص می‌شود که روش تعیین و تصویب

ارقام توصیه‌شده در برنامه‌ها را نداشته و آنچه تحقق یافته از برنامه بسیار عقب‌تر است. علاوه بر این در دستگاه‌های مسئول اختلافات در زمینه برآورد تولید ناخالص داخلی بقیری زیاد است که مشخص نیست همین درصد ناچیز بر مبنای کدام رقم از تولید ناخالص داخلی صورت می‌گیرد. قاعدتاً هنگام برآورد بودجه عمومی دولت میزان تولید ناخالص داخلی نیز باید مشخص شود ولی معمولاً این رقم هنگام تدوین و تصویب بودجه بطور قطعی مشخص نیست و به صورت پیش‌بینی یا برآورد تعیین می‌گردد. به این ترتیب هرچه این برآورد از رقم واقعی دورتر باشد تأثیر قابل توجهی در رقم واقعی بودجه خواهد گذاشت و خصوصاً این تأثیر در اعتبارات پژوهشی که نسبت به سایر ارقام بودجه در مقیاس

جدول شماره (۳)

میزان تولید ناخالص داخلی به قیمت جاری از دیدگاه‌های مختلف (ارقام به میلیارد ریال)

سال	سازمان مدیریت دفتر امور پژوهشی	سازمان مدیریت دفتر اقتصاد کلان	سازمان مدیریت	سازمان مدیریت	بانک مرکزی خلاصه تحولات اقتصادی کشور سال ۷۹	سازمان مدیریت
۱۳۷۹	۵۶۷۶۹,۰/۷	۵۷۹۲۷۴/۵	۴۹۱۰۸۷/۸	۵۷۹۲۷۵	۵۶۵۹۰/۷	۵۷۲۲۷۴/۵
۱۳۸۰	۶۶۲۵۱۳/۶	۸۱۳۱۷۶	۵۳۹۲۹۱/۱	۷۲۴۰۹۳/۷۵	۶۶۲۵۱۳/۵	۵۳۹۲۹۱/۱
۱۳۸۱	۷۹۸۸۸۲	۱۱۶۳۶۱۴	۵۶۱۴۴۷	۹۰۵۱۱۷/۸	۸۰۱۶۳۹ (۳/۱)	

کمتری قرار دارد چشم‌گیرتر خواهد بود. و چون ارزیابی‌ها و جرح و تعدیل‌هایی که در نهادهای گوناگون نسبت به بودجه صورت می‌پذیرد بر اساس اینکه این تغییرات بر مبنای کدام پیش‌بینی صورت پذیرد می‌تواند منتج به رقم متفاوتی گردد و لذا این امر هم نقش تعیین‌کننده‌ای در تصویب بودجه دارا می‌باشد.

جدول شماره (۲) تناقضات موجود را به خوبی نشان می‌دهد.

ادامه در صفحه ۴۹

میزان تولید ناخالص داخلی دارد. به عنوان مثال سال‌های متمادی است که از طرف دست‌اندرکاران پژوهش اعلام شده و می‌شود، درصدی از تولید ناخالص داخلی که به تحقیقات اختصاص می‌یابد در سطح قابل قبولی نیست ولی متأسفانه علی‌رغم این اعتراضات و حتی پیش‌بینی‌های سه برنامه توسعه اقتصادی، اجتماعی که افزایش سهم اعتبارات پژوهشی از تولید ناخالص داخلی را توصیه کرده‌اند پیش‌بینی‌ها و تخصیص‌ها به هیچ‌وجه همخوانی با

کاربردی موردنیاز وزارت نیرو از ابتدای تعریف تا به کارگیری نتایج آن در صنعت مورد بررسی قرار گیرد.

تقدیر و تشکر

در پایان لازم می‌دانم از آقای مهندس خرازی فرد مدیرکل دفتر تحقیقات و توسعه فن‌آوری و سرکارخانم دبیرزاده که زحمت اصلی تهیه این مقاله به عهده ایشان بوده، سپاسگزاری نمایم. □

مراجع

- ۱- گزارش تحقیقات وزارت نیرو در برنامه پنجساله اول، ۱۳۷۵.
- ۲- گزارش تحقیقات وزارت نیرو در برنامه پنجساله دوم، درحال انتشار
- ۳- محمدنقی مهدوی، تحقیق و توسعه، مجله پژوهشیار، شماره هفتم، پاییز ۱۳۷۶، ص ۹۰
- ۴- مؤسسه آموزشی و تحقیقاتی صنایع دفاعی، کتاب مدیریت بر مدیریت‌ناپذیر، ۱۳۷۶
- ۵- خالد شبلی، کتاب مدیریت تحقیق و توسعه سازمان مدیریت صنعتی، ۱۳۷۵

استفاده‌کننده نهایی تحقیقات، در امر پشتیبانی و سرمایه‌گذاری از انجام تحقیقات، در خصوص به‌کارگیری نتایج تحقیقات گام‌هایی برداشته شده است ولی به‌نظر می‌آید در برنامه سوم با تدوین دستورالعمل‌ها و ضوابط لازم، سیستم‌های به‌کارگیری نتایج تحقیقات تعریف شوند و با استفاده از امکانات موجود برای اشاعه نتایج، فعالیت‌های کافی صورت گیرد. همچنین بر اساس نتایج به‌دست آمده، باید تدابیری اتخاذ شود که نتایج آزمایشگاهی طرحها و پروژه‌ها به مقیاس نیمه‌صنعتی و صنعتی تبدیل شوند.

- ارزیابی تحقیقات: در زمینه ارزیابی تحقیقات با توجه به اینکه، در برنامه دوم در ارزیابی شرکت‌های تابعه و وابسته وزارت نیرو حدود ۱۰ درصد امتیاز به فعالیت‌های تحقیقاتی اختصاص داده شده است، می‌توان این حرکت را یک گام مثبت در نظر گرفت ولی برای ارزیابی صحیح و مطلوب تحقیقات، باید اولاً تحقیقات به صورت مجزا در کل وزارت نیرو بررسی شود ثانیاً با پیش‌بینی راهکارهای لازم، پروژه‌های

ارتقاء کیفیت پژوهشگران موجود فراهم آید تا بیش از پیش به تحقیقات بپردازند. ثالثاً مدیران متخصص و ویژه تحقیقات تربیت شوند تا حرکت و انجام تحقیقات در وزارت نیرو جهت‌گیری صحیح و مناسب‌تری داشته باشند.

- تکمیل سرمایه‌گذاری‌های لازم: بررسی‌ها نشان می‌دهند که وزارت نیرو در خصوص سرمایه‌گذاری تحقیقات فعالیت‌های خوبی را انجام داده است و می‌توان اظهار داشت که عملکرد این بخش تقریباً مطلوب است اما به‌نظر می‌آید وزارت نیرو در برنامه سوم باید هر یک از مراکز اصلی اجرای تحقیقات در بخشها را تثبیت کرده و با راه‌اندازی آزمایشگاه‌ها و کارگاه‌های تحقیقاتی در مراکز آموزشی، تحقیقات در این مراکز را نهادینه نماید به‌طوری که در پایان برنامه سوم فضای مناسب تحقیقات در کلیه بخشها موجود بوده و نیازی به بودجه عمرانی تحقیقات به مفهوم ساخت و ساز و خرید تجهیزات عمده نباشد.

- به‌کارگیری نتایج تحقیقات: همانگونه که ذکر شد در برنامه دوم با شریک نمودن

دلجه از صفحه ۶۶

اختلافات فوق مؤید آن است که درصد اعتبارات پژوهشی نسبت به هرکدام از ارقام فوق رقم متفاوتی را تعیین خواهد کرد و این درحالی است که به‌طور واضح روشن نیست که کدامیک از این ارقام هنگام تدوین و تنظیم و تصویب مورد توجه برنامه‌ریزان و قانون‌گذاران قرار می‌گیرد. با توجه به جدول شماره (۳) درصد اعتبارات پژوهشی از تولید ناخالص داخلی سال ۸۱ به میزان مؤثری تغییر می‌یابد.

اختلافات و تناقضات موجود حتی در گزارشات اقتصادی بین‌المللی اثر می‌گذارد زیرا تبدیل ارقام اینچنین متفاوت به دلار آن هم با نرخ برابری چندگانه ناگزیر نمی‌تواند به یک رقم ثابت تبدیل شود.

جدول شماره (۴) معرف این قبیل بی‌نظمی‌ها می‌باشد:

جدول شماره (۴) (ارقام به میلیون دلار آمریکا)

سال	گزارش بانک جهانی	گزارش اگو
۱۹۹۸	۱۰۲/۱۸۲	۱۰۹/۴۴۵
۱۹۹۹	۹۹/۵۹۲/۲۸۰/۱۰۰۰	۱۳۹/۳۸۹
۲۰۰۰	۱۰۴/۹۰۳/۷۸۶/۴۹۶	

معاونت امور اقتصادی و هماهنگی برنامه و بودجه - دفتر اقتصاد کلان - شهریور ۱۳۸۰ - (مأخذ: بانک مرکزی)

(۳) گزارش اقتصادی سال ۱۳۷۹ - جلد دوم - دفتر اقتصاد کلان - سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور - بهمن ۱۳۸۰

(۳/۱) - با توجه به رقم سال ۸۰ و در نظر گرفتن فرمولی که معمولاً بانک مرکزی برای پیش‌بینی تولید ناخالص داخلی بکار می‌برد، نویسنده این رقم را برآورد نموده است.

(*) این اطلاعات صرفاً به منظور کنجکاوری بطور شفاهی از مدیران دفاتر مختلف سازمان مدیریت اخذ شده است.

اختلافات فوق به این جهت است که سازمان‌های جهانی معمولاً برحسب مورد اطلاعات خود را از دستگاه‌های مختلف دریافت می‌دارند و هر سازمانی نیز اطلاعاتی را که خود در اختیار دارد و دیدیم که معمولاً هم با سایرین یکسان نیست در اختیار سازمان‌های متفاوتی قرار می‌دهند و لذا لزماً اختلاف بروز می‌کند. به این مسئله باید نحوه تبدیل ریال به دلار را هم که تاکنون چندنرخ بود اضافه نمایم. اختلاف فوق سبب می‌شود که هنگام مقایسه نسبت اعتبارات پژوهشی کشورمان با سایر کشورها برحسب دلار نیز نتوانیم به واقعیت‌ها دسترسی پیدا کنیم.

مباحث فوق که بسیار اجمالی صورت گرفت مؤید این نکته است که در نحوه تخصیص اعتبارات پژوهشی باید مطالعات و بررسی‌های دقیق علمی صورت گرفته و بر مبنای آن به راهکارهای مناسب علمی دست یافت. □

پاورقی‌ها:

- (۱) اخذ اطلاع شفاهی از دفتر امور پژوهشی
- (۲) سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور -