

شماره ثبت: ۷۱۵

بهمن‌ماه ۱۴۰۰

دوره یازدهم – سال دوم

شماره مسلسل: ۱۸۰۲۹

بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور
۵۰. روند تغییرات هزینه امور پژوهشی شرکت‌های
دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت

معاونت پژوهش‌های اجتماعی و فرهنگی

دفتر مطالعات فرهنگی و آموزش



شماره مسلسل: ۱۸۰۲۹

کد موضوعی: ۲۷۰

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور ۵۰. روند تغییرات هزینه امور پژوهشی شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت

نام دفتر: مطالعات فرهنگی و آموزشی

تهیه و تدوین کنندگان: مهدی مهدی، حسین نصیری، یوسف زراعت‌کیش

مدیر مطالعه: یوسف زراعت‌کیش

ناظران علمی: موسی بیات، کمیل قیدرلو

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. لایحه بودجه سال ۱۴۰۱

۲. هزینه امور پژوهشی

۳. شرکت‌های دولتی

۴. بانک‌های دولتی

۵. مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت

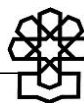


تاریخ انتشار: ۱۴۰۰/۱۱/۴

به نام خدا

فهرست مطالب

- ۱.....چکیده
- ۲.....اعتبارات پژوهش و فناوری در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱.....
- ۴.....هزینه امور پژوهشی شرکتها، بانکها و مؤسسات انتفاعی دولتی.....
- ۸.....پیشنهادها.....
- ۹.....منابع و مآخذ.....



بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور ۵۰. روند تغییرات هزینه امور پژوهشی شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت

چکیده

هزینه‌های تحقیق و توسعه به‌عنوان یکی از شاخص‌های زیرساختی مهم در توسعه علم و فناوری به حساب می‌آید و برای دستیابی به اهداف تعیین شده بدین منظور در اسناد بالادستی، هریک از بخش‌های دولتی و خصوصی باید سهم خود را ایفا کنند. در قانون بودجه کشور، اعتبارات بخش دولتی خود به دو قسمت «بودجه عمومی دولت» و «بودجه شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت» تقسیم شده است. با توجه به اینکه، حدود ۶۰ درصد از بودجه کل کشور را بودجه شرکت‌ها، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی تشکیل می‌دهد، بررسی میزان هزینه امور پژوهشی این واحدها از اهمیت بالایی برخوردار است.

در این گزارش، روند تغییرات هزینه امور پژوهشی شرکت‌ها، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی دولتی مورد بررسی و تحلیل قرار گرفت. نتایج نشان داد که هزینه امور پژوهشی این واحدها در سه سال اخیر روند نزولی داشته و سهم آن در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱، رقم ناچیز دوصدم درصد (۰/۰۲٪) از کل بودجه این واحدهاست. الزام واحدهای مزبور به ارائه گزارش عملکرد سالیانه و افزایش سهم هزینه‌های امور پژوهشی در لایحه بودجه سال‌های آتی از راهکارهای پیشنهادی است.

اعتبارات پژوهش و فناوری در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱

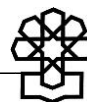
در کشورهای توسعه‌یافته حداقل ۳/۵ درصد از تولید ناخالص داخلی (GDP) آنها به هزینه‌کرد تحقیق و توسعه اختصاص پیدا می‌کند. این سهم از هزینه‌کرد تحقیق و توسعه در کشورهای مختلف متناسب با سطح توسعه‌یافتگی آنها، بین بخش دولتی و خصوصی توزیع شده است. در برخی از کشورها سهم بخش خصوصی نزدیک به ۸۰ درصد و سهم بخش دولتی ناچیز است. در برخی دیگر از کشورها این توزیع برعکس و بعضی دیگر نیز به صورت مساوی تقسیم شده است.

در اسناد و قوانین مختلفی نیز سهم هزینه‌کرد تحقیق و توسعه از تولید ناخالص داخلی (GDP) کشور به تفکیک هریک از بخش‌های دولتی و خصوصی آمده است. در سیاست‌های کلی علم و فناوری^۱ کشور تأکید شده است که هزینه‌کرد تحقیق و توسعه (R&D) تا چشم‌انداز ۱۴۰۴ باید به ۴ درصد از تولید ناخالص داخلی (GDP) کشور برسد که براساس شاخص‌های کلان علم و فناوری نقشه جامع علمی کشور،^۲ ۵۰ درصد از آن را باید بخش دولتی تأمین کند (حدود ۲ درصد). به‌طور خاص، قانونگذار در جدول (۱۳) ماده (۶۶) قانون برنامه ششم توسعه تصریح کرده است که سهم اعتبارات پژوهش و فناوری بخش دولتی از تولید ناخالص داخلی در سال ۱۴۰۰، به ۱/۵ درصد برسد. در جدول (۱) میزان اعتبارات پژوهش و فناوری بخش دولتی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ آمده است.^۳

۱. سیاست‌های کلی علم و فناوری. ابلاغی مقام معظم رهبری، ۱۳۹۳.

۲. شورای عالی انقلاب فرهنگی، نقشه جامع علمی کشور. ۱۳۸۹.

۳. سازمان برنامه و بودجه کشور، لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور؛ پیوست شماره سه. ۱۴۰۰.



جدول ۱. اعتبارات پژوهش و فناوری در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ (میلیون ریال)

ردیف	عنوان	۱۴۰۰	۱۴۰۱	درصد رشد
۱	امور و فصول - اعتبارات فصول پژوهشی (تحقیق و توسعه و پژوهش‌های پایه‌ای) و فناوری دستگاه‌های اجرایی (ماده واحد - جدول ۶)	۱۷۶,۳۵۵,۰۰۰	۱۹۹,۷۹۱,۷۴۳	۱۳/۲۹
۲	ردیف‌های مندرج در جداول متفرقه‌ها (ماده واحد - جدول ۹)	۲۱,۸۲۶,۸۳۷	۱۹,۰۰۰,۰۰۰	۱۲/۹۵ -
۳	هزینه امور پژوهشی «شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت»	۳,۵۷۳,۶۲۹	۵,۱۵۶,۸۱۵	۴۴/۳۰
۴	یک درصد اعتبارات تخصیص یافته هزینه‌های به استثنای فصول ۱ و ۶ دستگاه‌های اجرایی موضوع بند «ب» ماده (۶۴) قانون برنامه ششم توسعه (ماده واحد - تبصره «۹»)	۲۵,۶۲۵,۶۶۷	۲۵,۱۲۴,۳۳۹	-۱/۹۵
۵	جمع کل	۲۲۷,۳۸۱,۱۳۳	۲۴۹,۰۰۷۲,۸۹۷	۹/۵۴
۶	تولید ناخالص داخلی (GDP)***	۷۱,۵۰۰,۰۰۰,۰۰۰	۹۸,۶۷۰,۰۰۰,۰۰۰	۳۸ ..
۷	سهم اعتبارات پژوهش و فناوری از GDP (درصد)	۰,۳۲	۰,۲۵	-۲۱

* تولید ناخالص داخلی در سال ۱۴۰۰ به نرخ جاری (ریالی) با احتساب نرخ تورم ۴۰ درصد و رشد ۲/۸ درصد محاسبه شده است.

** تولید ناخالص داخلی در سال ۱۴۰۱ با احتساب نرخ تورم ۳۵ درصد و رشد ۳ درصد محاسبه شده است.

با توجه به داده‌های جدول ۱، سهم اعتبارات پژوهش و فناوری بخش دولتی از تولید ناخالص داخلی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ حدود ۰/۲۵ درصد است که از هدف تعیین شده در قانون برنامه ششم توسعه برای سال ۱۴۰۰، یعنی ۱/۵ درصد نیز بسیار کمتر است. در ادامه، هزینه امور پژوهشی «شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت» (ردیف ۳ جدول فوق) با توجه به اینکه بودجه این بخش، حدود ۶۰ درصد از بودجه کل کشور را شامل می‌شود، مورد بررسی دقیق‌تری قرار گرفته است.

هزینه امور پژوهشی شرکت‌ها، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی دولتی

الزامات قانون برنامه ششم توسعه

در قانون برنامه ششم توسعه، احکامی درباره میزان هزینه‌کرد تحقیق و توسعه توسط شرکت‌ها، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی دولتی تعیین شده است؛ از جمله: هزینه‌کرد یک درصد (۰/۱٪) از هزینه‌های غیرعملیاتی شرکت‌های دولتی برای امور پژوهشی و توسعه فناوری و هزینه‌کرد سه درصد (۰/۳٪) از سود قابل تقسیم سال قبل کلیه شرکت‌های دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی و شرکت‌های وابسته در امور پژوهش‌های مسئله‌محور و تجاری‌سازی پژوهش، به ترتیب در بند «ب» و بند «پ» ماده (۶۴) قانون برنامه ششم توسعه کشور؛ همچنین در بند «ج» ماده (۶۴) قانون برنامه بر حمایت از پژوهش‌های تقاضامحور تأکید شده است. برای اجرایی‌سازی بند «ب» این قانون، شورای عتف به راه‌اندازی سامانه «سمات ملی» جهت ثبت طرح‌های پژوهشی اقدام کرده است. اما بند «پ» به دلیل ابهام در متن قانون، عدم امکان محاسبه سود قابل تقسیم این شرکت‌ها و نیز عدم ایجاد سامانه مربوطه قابلیت اجرایی پیدا

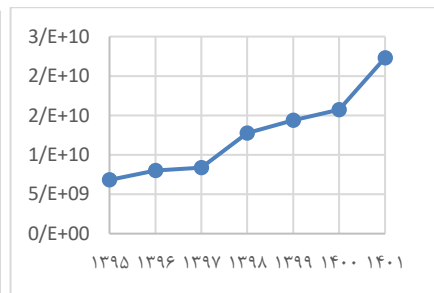
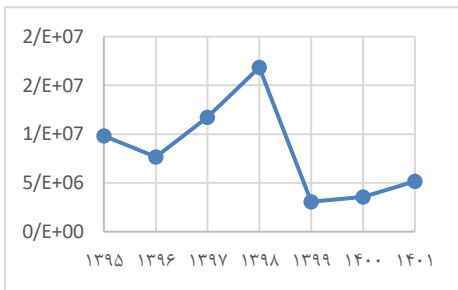


نکرده است. بند «ج» ماده (۶۴) این قانون نیز به دلیل عدم تطابق پروژه‌های متقاضیان با شرایط تقاضامحور^۱، عملکرد قابل دفاعی نداشته است.

روند تغییرات هزینه امور پژوهشی

در قوانین بودجه سالیانه کشور تا سال ۱۳۹۴، مقدار هزینه‌های امور پژوهشی شرکت‌ها، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت معین نمی‌شد؛ اما از سال ۱۳۹۵ هزینه‌های امور پژوهشی این واحدها به تفکیک در قانون بودجه در پیوست شماره ۳ گنجانده شد. روند تغییرات بودجه سالیانه شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت در نمودار ۱ و هزینه امور پژوهشی آنها در نمودار ۲ نشان داده شده است.

نمودار ۱. روند تغییرات بودجه شرکت‌ها، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی دولتی (میلیون ریال)
نمودار ۲. روند تغییرات هزینه امور پژوهشی شرکت‌ها، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی دولتی (میلیون ریال)



همان‌گونه که در نمودار ۱ ملاحظه می‌شود بودجه شرکت‌ها، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی دولتی از حدود ۶۸۰ هزار میلیارد تومان در سال ۱۳۹۵ به ۲ میلیون و ۲۸۰ هزار میلیارد تومان در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ افزایش پیدا کرده است (حدود ۳ برابر)؛ اما متناسب با آن، طبق

۱. سازمان برنامه و بودجه کشور، گزارش عملکرد قانون برنامه ششم توسعه، بخش آموزش عالی و علم و فناوری، سال‌های ۱۳۹۶، ۱۳۹۷ و ۱۳۹۸.

نمودار ۲، هزینه‌های امور پژوهشی این واحدها افزایش نداشته است و حتی سهم هزینه‌های پژوهشی از کل بودجه این واحدها، از مقدار ۱,۶۸۰ میلیارد تومان، معادل سیزده صدم درصد (۱۳/۰٪) در قانون بودجه سال ۱۳۹۸ به عدد ناچیز ۵۱۵ میلیارد تومان^۱، معادل دو دهم درصد (۰/۲٪) در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ افت پیدا کرده است. در جدول ۲، میزان اعتبارات پژوهشی بخش‌های دولتی و سهم آن از بودجه کل کشور و تولید ناخالص داخلی آورده شده است.

جدول ۲. میزان هزینه امور پژوهشی بخش دولتی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ و مقایسه آن با وضع مطلوب

هزینه‌های پژوهشی				کل اعتبارات		بخش	
سهم از تولید ناخالص داخلی (GDP)	سهم از کل بودجه کشور	سهم از کل بودجه بخش	سهم از کل هزینه پژوهشی	مقدار (میلیارد تومان)	سهم از کل		
۰/۰۰۵٪	۰/۰۱۴٪	۰/۰۲٪	۲٪	۵۱۵	۶۰٪	۲,۳۳۱,۴۰۷	بودجه شرکت‌ها، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی دولتی
۰/۲۵٪	۰/۱۶۷٪	۱/۱۶۲٪	۹۸٪	۲۴,۳۹۲	۴۰٪	۱,۵۰۵,۲۳۹	بودجه عمومی دولت
۰/۲۵٪	۰/۱۶۹٪	۰/۱۶۷٪	۱۰۰٪	۲۴,۹۰۷	۱۰۰٪	۳,۷۳۶,۶۴۶	مجموع (بدون کسر ارقام دوبار منظور شده)
۱/۱۲٪	۳/۲٪	۵/۳٪	۶۰٪	۱۱۷,۸۴۵	-	-	بودجه شرکت‌ها، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی دولتی
۰/۱۸٪	۲/۲٪	۵/۳٪	۴۰٪	۷۹,۴۹۵	-	-	بودجه عمومی دولت
۲٪	۵/۴٪	۵/۳٪	۱۰۰٪	۱۹۷,۳۴۰	-	-	مجموع (بدون کسر ارقام دوبار منظور شده)

*وضع مطلوب با دو فرض تصویر شده است: ۱. صرف ۵۰ درصد از هزینه‌های تحقیق و توسعه توسط بخش دولتی؛ و ۲. سهم شرکت‌ها، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی دولتی از هزینه‌های تحقیق و توسعه بخش دولتی، متناسب با سهم بودجه آنها از بودجه کل کشور است.

۱. سازمان برنامه و بودجه کشور، قوانین بودجه سال‌های (۱۳۹۵ تا ۱۴۰۰) کل کشور؛ پیوست شماره سه.



با بررسی پیوست شماره سه لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ و تحلیل داده‌های جدول ۲، نتایج زیر به دست آمده است:

۱. در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱، بخش عمده شرکت‌ها، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی دولتی، فاقد هزینه امور پژوهشی هستند و در قسمت هزینه امور پژوهشی مربوط به آنها، مقدار صفر منظور شده است.

۲. شرکت‌ها، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی دولتی با اینکه حدود ۶۰٪ از بودجه کل کشور را به خود اختصاص می‌دهند، اما تنها حدود ۲٪ از مجموع هزینه‌های امور پژوهشی در بودجه کل کشور را به خود اختصاص داده‌اند و متناسب با میزان بودجه خود در هزینه‌های پژوهشی مشارکت ندارند. این در حالی است که بودجه عمومی دولت با تشکیل ۴۰ درصد از بودجه کل کشور، تقریباً بار کل هزینه‌های پژوهشی (۹۸ درصد) آن را بر دوش می‌کشد.

۳. هزینه امور پژوهشی «شرکت‌ها، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی دولتی» در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ کشور برابر با ۵۱۵ میلیارد تومان یا ۰/۰۲ درصد از کل بودجه این واحدها است که در مقایسه با این نسبت برای بخش «بودجه عمومی دولت» (۱/۶۲ درصد) بسیار پایین است؛ بنابراین، با توجه به اولویت بخش‌های صنعتی و تولیدی شامل شرکت‌ها، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی دولتی در انجام هزینه‌های تحقیق و توسعه، ضرورت دارد هزینه امور پژوهشی این واحدها مورد بازنگری جدی قرار گرفته و افزایش یابد.

۴. با توجه به لزوم افزایش هزینه تحقیق و توسعه به ۴ درصد تولید ناخالص داخلی کشور تا سال ۱۴۰۴ و لزوم مصرف حدود نیمی (۲ درصد) از این مقدار در بخش دولتی، انتظار می‌رود که نسبت هزینه امور پژوهشی «شرکت‌ها، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی

دولتی» به GDP کشور به ۱/۲ درصد برسد؛ درحالی که مقدار فعلی این نسبت برابر با ۰/۰۰۵ درصد است و با مقدار مطلوب افق چشم‌انداز فاصله دارد.

پیشنهادها

با توجه به روند تغییرات هزینه‌های پژوهشی شرکت‌ها، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی دولتی و کاهش شدید این هزینه‌ها در ۳ سال اخیر، پیشنهادهای زیر ارائه می‌شود:

– به‌منظور عملیاتی شدن مصرف یک درصد (۱٪) از هزینه‌های غیرعملیاتی شرکت‌ها، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی دولتی، مجمع عمومی این واحدها مکلف شوند ضمن اعلام میزان هزینه‌های غیرعملیاتی خود، گزارش سالیانه هزینه‌کرد این بند را به مجلس شورای اسلامی ارائه کنند.

– بند «پ» ماده (۶۴) برنامه ششم توسعه کشور مبنی بر اختصاص سه درصد (۳٪) از سود قابل تقسیم سال قبل شرکت‌ها، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی دولتی برای امور پژوهشی و فناوری، پرابهام و فاقد ضمانت اجرایی است و پیشنهاد می‌شود در تدوین برنامه هفتم توسعه کنار گذاشته شود.

– هیچ شرکت، بانک یا مؤسسه انتفاعی دولتی نباید بدون هزینه امور پژوهشی باشد؛ بدین‌منظور، مجمع عمومی آنها مکلف شوند که در قوانین بودجه سالیانه، حداقلی را برای هزینه امور پژوهشی این واحدها تعیین کنند.

– در کوتاه‌مدت و به‌منظور جبران روند کاهشی هزینه امور پژوهشی شرکت‌ها، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی دولتی در طی سه سال اخیر، مجموع هزینه امور پژوهشی این واحدها در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱، به سطح هزینه امور پژوهشی سال ۱۳۹۸، یعنی به مقدار ۰/۱۳ درصد از کل بودجه این واحدها (حدود ۳ هزار میلیارد تومان) افزایش پیدا کند.



– پیشنهاد می‌شود برای جبران عقب‌ماندگی این بخش در بلندمدت، به مدت ۱۵ سال و سالیانه ۰/۲ درصد بر مقدار هزینه امور پژوهشی شرکت‌ها، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی دولتی از کل بودجه‌شان افزوده شود.

منابع و مآخذ

۱. سازمان برنامه و بودجه کشور، قانون بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور؛ پیوست شماره سه، تهران، انتشارات سازمان برنامه و بودجه کشور، ۱۳۹۴.
۲. سازمان برنامه و بودجه کشور، قانون بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور؛ پیوست شماره سه، ۱۳۹۵.
۳. سازمان برنامه و بودجه کشور، قانون بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور؛ پیوست شماره سه، ۱۳۹۶.
۴. سازمان برنامه و بودجه کشور، قانون بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور؛ پیوست شماره سه، ۱۳۹۷.
۵. سازمان برنامه و بودجه کشور، قانون بودجه سال ۱۳۹۹ کل کشور؛ پیوست شماره سه، ۱۳۹۸.
۶. سازمان برنامه و بودجه کشور، قانون بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور؛ پیوست شماره سه، ۱۳۹۹.
۷. سازمان برنامه و بودجه کشور، لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور؛ پیوست شماره سه، ۱۴۰۰.
۸. سازمان برنامه و بودجه کشور، لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور؛ ماده‌واحد و جداول کلان منابع و مصارف بودجه، ۱۴۰۰.
۹. سازمان برنامه و بودجه کشور، گزارش عملکرد قانون برنامه ششم توسعه در سال ۱۳۹۸ (جلد سوم: حوزه بخشی (۲))، ۱۳۹۹.
۱۰. شورای عالی انقلاب فرهنگی، نقشه جامع علمی کشور، ۱۳۸۹.
۱۱. سیاست‌های کلی علم و فناوری، ابلاغی مقام معظم رهبری، ۱۳۹۳.
۱۲. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۹۵.

