



ارزیابی و آسیب‌شناسی عملکرد سیاست‌ها و قوانین حوزه حمایت از نخبگان

با تأکید بر بند «ث» ماده (۶۴) قانون برنامه ششم توسعه



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

خدای بزرگبخشایش همیشه بخوانید

بِسْمِ

تاریخ انتشار:
۱۴۰۱/۹/۲۷

شماره مسلسل: ۱۸۶۰۴
کد موضوعی: ۲۷۰



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

عنوان گزارش:

ارزیابی و آسیب‌شناسی عملکرد سیاست‌ها و قوانین حوزه حمایت از نخبگان

با تأکید بر بند «ث» ماده (۶۴) قانون برنامه ششم توسعه

نام دفتر:

مطالعات فرهنگ و آموزش (گروه آموزش عالی، تحقیقات)

تهیه و تدوین کنندگان:

سمیه فلاح‌نیا، حسین نصیری

ناظر علمی:

موسی بیات

مدیر مطالعه:

یوسف زراعت‌کیش

اظهاری نظرکننده:

احمد محجوبیان

صفحه‌آرا:

سیده فاطمه ابوطالبی

ویراستار ادبی:

پرند فیاضی

واژه‌های کلیدی:

۱. قانون برنامه ششم توسعه
۲. بند «ث» ماده (۶۴)
۳. بنیاد ملی نخبگان
۴. سند راهبردی کشور در امور نخبگان



فهرست مطالب

۶	چکیده
۷	خلاصه مدیریتی
۸	الف) بررسی بند «ث» ماده (۶۴) قانون برنامه ششم
۹	ب) سند راهبردی کشور در امور نخبگان
۱۱	ج) خلاصه عملکرد دستگاه‌ها در اجرای حکم بند «ث» ماده (۶۴) قانون برنامه ششم توسعه
۱۲	د) بررسی و تحلیل عملکرد دستگاه‌های اجرایی در خصوص اجرای بند «ث» ماده (۶۴) قانون برنامه ششم توسعه
۱۹	بحث و نتیجه‌گیری
۲۲	منابع و مآخذ

فهرست شکل و جداول

۱۰	شکل ۱. ساز و کار و فرایند اجرایی سازی بند «ث» ماده (۶۴)
۱۲	جدول ۱. خلاصه وضعیت کلی گزارش‌های عملکردی دستگاه‌های اجرایی در چهار سال اجرای قانون
۱۲	جدول ۲. ارسال اولین گزارش عملکرد در سال ۱۳۹۹
۱۳	جدول ۳. فهرستی از دستگاه‌های اجرایی با وضعیت فاقد گزارش عملکرد بالای ۵۰ درصد در سال چهارم (۱۴۰۰)
۱۴	جدول ۴. وضعیت اجرای تعهدات برنامه‌های دستگاه‌های اجرایی در سال چهارم اجرای قانون (۱۴۰۰)
۱۹	جدول ۵. تعهد برنامه‌های بنیاد ملی نخبگان، گزارش اجرای برنامه و وضعیت انطباق
۱۹	جدول ۶. نمونه‌ای از تعهد برنامه‌های معاونت علمی و فناوری ریاست جمهوری، گزارش اجرای برنامه در سال ۱۳۹۸ و ارزیابی وضعیت انطباق
۲۱	جدول ۷. چالش‌های شناسایی شده و راهکارهای پیشنهادی



ارزیابی و آسیب‌شناسی عملکرد سیاست‌ها و قوانین حوزه حمایت از نخبگان باتأکید بر بند «ث» ماده (۶۴) قانون برنامه ششم توسعه

[چکیده]

راهبردی کشور در امور نخبگان توسط بنیاد ملی نخبگان؛
 ● طراحی و استقرار نظام حکمرانی مطلوب در حمایت از نخبگان کشور
 و جایابی صحیح بنیاد در این نظام؛
 ● آشکارسازی منافع حاصل از قرارگیری در موقعیت تعارض منافع؛
 ● تغییر نقش و رویکرد بنیاد نخبگان از یک نهاد اجرایی به نهاد
 تسهیل‌گر، پیگیر، هماهنگ‌ساز و ناظر اجرای سند نخبگان
 ● تعیین ردیف بودجه مشخص در دستگاه‌های اجرایی به منظور
 حمایت از نخبگان؛
 ● بسترسازی و مانع‌زدایی برای به کارگیری نخبگان در چرخه خدمت
 به کشور با:
 الف) اصلاح طرح‌های طبقه‌بندی مشاغل دستگاه‌های اجرایی با
 رویکرد تعیین مشاغل دارای شرایط نخبگی براساس شاخص‌ها و
 تعاریف جدید از نخبگی.
 ب) تعریف مشوق‌های مالیاتی و بیمه‌ای برای بخش خصوصی برای
 به کارگیری نخبگان.

بررسی عملکرد بند «ث» ماده (۶۴) قانون برنامه ششم توسعه نشان
 می‌دهد که دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط هر چند تلاش‌هایی برای
 اجرای سیاست‌های کلی در حمایت از نخبگان انجام داده‌اند، اما
 ایرادهایی جدی به عملکرد آنها وارد است. دلایل عمده عدم تحقق
 اهداف سیاستگذار در بند قانونی فوق را می‌توان در موارد ذیل برشمرد:
 عدم تعیین شاخص‌ها و معیارهای اجرای راهبردها و اقدام‌ها توسط
 بنیاد ملی نخبگان،^۱ ضعف بنیاد در عمل به وظیفه هماهنگ‌سازی میان
 دستگاه‌های اجرایی و ناهماهنگی و جزیره‌ای عمل کردن دستگاه‌های
 اجرایی، فقدان اولویت‌بندی در اجرای تعهدات برنامه‌ای آنها، فقدان
 تصویر روشن از معیارهای طراحی برنامه‌های اجرایی، مشخص نبودن
 سازوکارهای نظارتی و ارزیابی عملکرد سالیانه دستگاه‌های اجرایی و
 قرارگیری بنیاد ملی نخبگان در موقعیت تعارض منافع ناشی از اتحاد
 ناظر و منظور (نظارت‌شونده).
 به منظور رفع آسیب‌های فوق پیشنهاد‌های زیر ارائه شد:
 ● تعیین شاخص‌ها و معیارهای اجرای راهبردها و اقدام‌های سند

۱. مراجعه به سند راهبردی کشور در امور نخبگان، فصل ۴ چارچوب نهادی و الزامات اجرایی در نظام نخبگانی کشور، ص ۲۲.

[خلاصه مدیریتی]

در گزارش حاضر وضعیت عملکرد دستگاه‌ها در اجرای سیاست‌ها و قوانین حمایت از نخبگان موضوع بند «ث» ماده (۶۴) قانون برنامه ششم توسعه با استفاده از گزارش عملکرد بند قانونی فوق، بررسی شده است. طبق این حکم کلیه دستگاه‌های اجرایی برای حمایت از نخبگان، موظفند بر نامه‌های حمایتی خود را منطبق با سند راهبردی کشور در امور نخبگان تهیه و پس از تأیید بنیاد ملی نخبگان، آنها را عملیاتی نمایند و پس از آن بنیاد ضمن نظارت بر اجرای برنامه‌ها و گزارش عملکرد حکم فوق را به مجلس ارائه نماید. بنیاد برای ارزیابی عملکرد دستگاه‌ها از طبقه‌بندی کلی استفاده کرده است، در این طبقه‌بندی هر یک از برنامه‌ها متناظر با یکی از وضعیت‌های «کاملاً منطبق»، «تأخیر منطبق»، «غیر منطبق» و «فاقد گزارش» دسته‌بندی شده‌اند.

خلاصه گزارش عملکرد دستگاه‌های اجرایی، ارائه شده از سوی بنیاد، به این شرح است. در سال اول (۱۳۹۷) کلیه دستگاه‌های اجرایی مشمول قانون موظف به ارائه تعهدات برنامه‌ای خود در راستای تحقق بند قانونی مذکور بوده‌اند؛ بر این اساس ۴۸۶ تعهد برنامه‌ای پس از گذراندن فرایند بررسی، مطابقت با سند، اصلاح و بازبینی و تأیید نهایی شدند. در سال دوم (۱۳۹۸) از ۳۲ دستگاهی که در سال قبل تعهدات برنامه‌ای خود را نهایی کرده بودند ۲۸ دستگاه گزارش برنامه‌های عملیاتی خود را ارائه کرده‌اند؛ از تعداد ۳۳۵ برنامه عملیاتی شده، ۱۵۰ برنامه به صورت کاملاً منطبق با سند اجرایی شده‌اند و برخلاف اعلام گزارش سال ۱۳۹۷ مبنی بر انطباق کامل ۴۸۶ تعهد ارائه شده، تعداد ۱۸۵ برنامه غیر منطبق و تأخیر منطبق گزارش شده است. در سال ۱۳۹۹ تعداد برنامه‌های عملیاتی شده نسبت به سال قبل، به ۴۷۱ برنامه افزایش پیدا کرد که متعاقب آن تعداد برنامه‌های اجرایی شده کاملاً منطبق نیز در این سال به ۳۵۳ برنامه رسیده است؛ در این سال نیز ۱۱۸ برنامه تأخیر منطبق و غیر منطبق در فهرست گزارش عملکردها ملاحظه شد. در سال پایانی اجرای قانون (۱۴۰۰) ۴۱۹ برنامه عملیاتی شده است، در این سال برنامه‌های اجرایی شده که با متن سند انطباق کامل داشتند نسبت به سال ۱۳۹۹ کاهش داشته و برنامه‌های فاقد گزارش نیز افزایش یافته است. ارزیابی عملکرد دستگاه‌های اجرایی در اجرای حکم بند قانونی فوق چند یافته بسیار مهم را نشان می‌دهد. با وجود اینکه مقرر شده بود که دستگاه‌های اجرایی تعهدات برنامه‌ای خود را در سال ۱۳۹۷ ارائه کنند، اما بررسی‌های انجام شده نشان می‌دهد که بسیاری از دستگاه‌های اجرایی در ارائه برنامه‌ها، عملکرد بسیار ضعیفی داشته‌اند؛ به طوری که در سال چهارم اجرای قانون (۱۳۹۹) ۱۴ دستگاه برای اولین بار گزارش برنامه‌های خود را به بنیاد ارسال نکرده‌اند. برای مثال می‌توان به عملکرد بسیار ضعیف وزارت علوم، تحقیقات و فناوری به عنوان نهاد بسیار مهم در حمایت از نخبگان در سال ۱۳۹۷ و ۱۳۹۸، اشاره داشت. از سوی دیگر اگر چه مقرر شده بود که دستگاه‌های اجرایی برنامه‌های عملکردی خود را در طول برنامه ششم توسعه (۱۴۰۰-۱۳۹۶) اجرا کنند، اما در بررسی عملکرد دستگاه‌ها، مشخص گردید که حدود ۲۷۰ مورد از تعهدات برنامه‌ای این دستگاه‌ها، همچنان در پایان سال ۱۴۰۰ فاقد گزارش عملکرد

بودند. در مجموع تعداد برنامه‌های عملیاتی شده دستگاه‌ها که با تعهدات برنامه‌ای آنها نیز انطباق کامل داشت، در سال ۱۳۹۸ حدود ۲۸٪، در سال ۱۳۹۹ حدود ۵۲٪ و در سال ۱۴۰۰ حدود ۴۱٪ برآورد شد. دلایل متعددی می‌توان برای ضعف عملکرد اجرای حکم فوق بر شمرده: بنیاد ملی نخبگان در ارائه گزارش‌های ارزیابی عملکرد دستگاه‌های اجرایی ضعف‌هایی داشته است، بدین معنا با وجود اینکه بنیاد برای سال نخست اجرای قانون (۱۳۹۷) ۴۸۶ برنامه منطبق با سند گزارش کرده، اما در سال دوم (۱۳۹۸) پس از اجرای برنامه‌های تعهد داده شده، ۶۴ مورد از همین برنامه‌ها را غیر منطبق با سند ارزیابی کرده است. از دیگر دلایل ضعف عملکرد اجرای این حکم می‌توان به عملکرد نامطلوب دستگاه‌های اجرایی در هدایت فرایند اجرایی شدن تعهدات، ضعف بنیاد در پیگیری اجرای قانون، ضعف در ایجاد هماهنگی و انسجام بخشی بین دستگاه‌های اجرایی در روند اجرای قانون، ناهماهنگی و جزیره‌ای عمل کردن دستگاه‌های اجرایی، فقدان اولویت بندی در اجرای تعهدات برنامه‌ای توسط دستگاه‌های اجرایی، فقدان تصویر روشن دستگاه‌ها از معیارهای طراحی برنامه‌های اجرایی، مشخص نبودن ساز و کارهای نظارتی و عدم استقرار نظام ارزیابی عملکرد در بنیاد، عدم تخصیص بودجه در راستای اجرایی سازی حکم قانون در ذیل ردیف بودجه‌ای دستگاه و وجود موقعیت تعارض منافع ناشی از اتحاد ناظر و منظور اشاره کرد. در اینجا لازم است توضیح داده شود که بنیاد ملی نخبگان خود به عنوان یک دستگاه اجرایی، هم در مقام ناظر سایر دستگاه‌های اجرایی قرار دارد و هم مکلف به اجرای حکم فوق مبنی بر حمایت از نخبگان است. بنابراین این دستگاه اجرایی در موقعیت تعارض منافع قرار داشته است. آمار و عملکرد اجرای حکم بند «ث» ماده (۶۴) قانون برنامه ششم توسعه، حاکی از ضعف عملکردی دستگاه‌های اجرایی در اجرای این حکم همچنین ضعف بنیاد ملی نخبگان در نظارت ارزیابی است. به خصوص اینکه بنیاد ملی نخبگان طبق اقدام (۱) راهبرد ملی (۲) از راهبرد کلان (۴) سند راهبردی کشور در امور نخبگان، وظیفه تعیین شاخص‌های ارزیابی، استاندارددها و معیارهای لازم برای نظام نخبگانی در سطوح و حوزه‌های مختلف و نظارت مستمر بر حسن اجرای آن را بر عهده داشته است، اما پس از گذشت حدود ۱۰ سال از ابلاغ این سند، تاکنون اقدام مؤثری صورت نداده است و می‌توان گفت دلیل اصلی انحراف کار کردی دستگاه‌های اجرایی در حمایت از نخبگان، ناشی از این موضوع است. در مجموع در این گزارش برای بهبود وضعیت نظام سیاست‌گذاری و قانونگذاری حوزه نخبگان، پیشنهادهایی ارائه شده است که مهم‌ترین پیشنهاد تعیین و تصویب شاخص‌ها و معیارهای اجرای راهبردها و اقدام‌های سند راهبردی کشور در امور نخبگان توسط بنیاد ملی نخبگان است. پیشنهاد مهم دیگر آنست که بنیاد نخبگان از جایگاه اجرایی خارج شود و با ایفای نقش تسهیل‌گری اجرای سیاست‌ها و قوانین نخبگانی را از دستگاه‌های اجرایی مطالبه نماید. علاوه بر این ارتباط بنیاد به جای تمرکز صرف بر افراد باید با جوامع نخبگانی باشد، زیرا جوامع نخبگانی (مثلاً انجمن‌های علمی) مکانیسم‌های بسیار بهتری برای تشخیص و حمایت از نخبگان دارند و صرفاً چارچوب فعالیت‌ها، معیارها و شاخص‌های آنها برای نخبگی باید مورد تأیید بنیاد قرار گیرد.



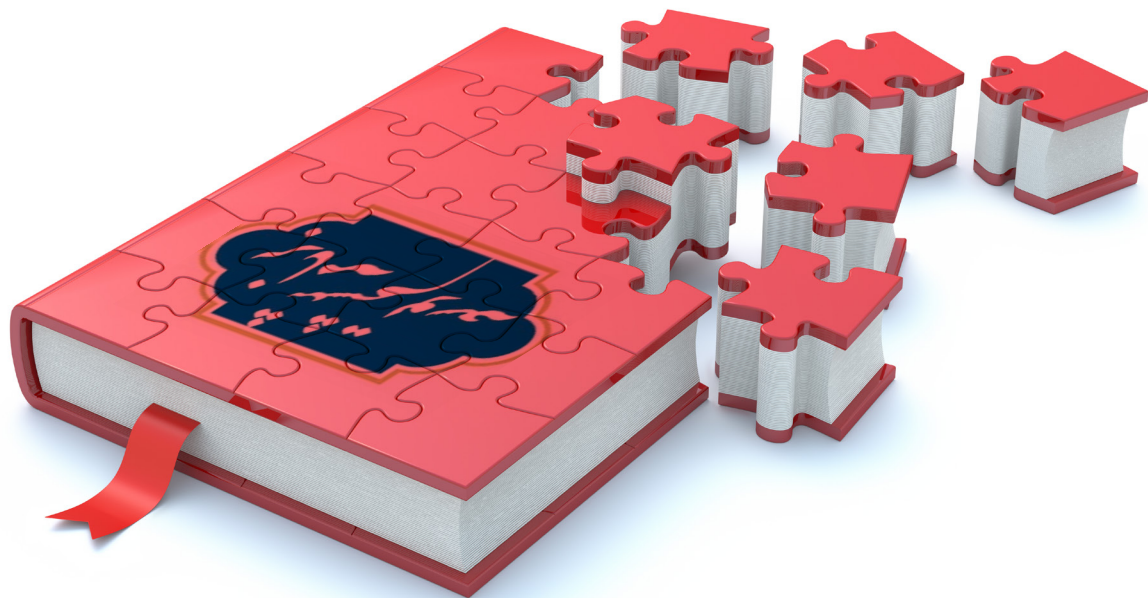
[مقدمه]

مشارکت فعالانه نخبگان در حوزه‌های گوناگون از قبیل سیاستگذاری، برنامه‌ریزی و تعیین خط‌مشی و راهبردها برای حیات اجتماعی، فرهنگی، سیاسی و اقتصادی جامعه از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. توجه به ضرورت حضور و فعالیت نخبگان برای پویایی جامعه تا حدی است که مقام معظم رهبری بر بهره‌گیری صحیح و مناسب از دانش و توانایی‌های نخبگان در جهت پیشرفت علم در کشور،^۱ صراحتاً تأکید داشته‌اند. بر این اساس در اسناد و قوانین بالادستی به‌ویژه «سند راهبردی کشور در امور نخبگان» و بند «ث» ماده (۶۴) قانون برنامه ششم توسعه به مسئله نخبگان و ضرورت شناسایی، جذب، حفظ، حمایت و به‌کارگیری نخبگان در راستای پیشبرد توسعه همه‌جانبه کشور تأکید شده است. در بند «ث» ماده (۶۴) قانون برنامه ششم توسعه، بنیاد ملی نخبگان مکلف شده است که با ایجاد هماهنگی‌های ضروری میان دستگاه‌های اجرایی کشور، شبکه‌سازی‌ها و کنترل و نظارت بر اجرای برنامه‌های عملیاتی آنها در حوزه حمایت از نخبگان اقدامات لازم را انجام دهد.

در راستای تحقق اهداف سیاستی در حوزه حمایت از نخبگان اسناد و قوانینی تدوین و تصویب شده‌اند، اما آنچه که باید مورد توجه قرار گیرد، فرایند اجرایی شدن قوانین، ارزیابی عملکرد دستگاه‌های اجرایی، میزان تحقق اهداف تعیین شده در اسناد و سنجش اثربخشی اقدام‌ها و مشاهده آثار مثبت آنها در جامعه است که حدود فعالیت‌های آینده را مشخص می‌کنند. در بررسی عملکرد دستگاه‌ها در اجرای قوانین و سیاست‌ها، همواره امکان شناسایی چالش‌های موجود، علت‌یابی عملکردهای ضعیف، امکان ارائه راهکارهای جدید و اصلاح ایرادهای قانونی و اجرایی فراهم می‌شود. از این رو در گزارش حاضر تلاش شده است تا این مهم از طریق بررسی اقدام‌های صورت گرفته توسط دستگاه‌های اجرایی مشمول حکم بند «ث» ماده (۶۴) قانون برنامه ششم توسعه، در طول سال‌های اجرای قانون ارزیابی و آسیب‌شناسی شود.



۱. بیانات مقام معظم رهبری در دیدار با نخبگان و استعداد‌های برتر علمی. در ۲۵ مهرماه ۱۳۹۷.



[الف) بررسی بند «ث» ماده (۶۴) قانون برنامه ششم]

از عملکرد دستگاه‌های اجرایی اقدام کند. شناسایی و تکریم نخبگان در حوزه‌های گوناگون، **حمایت و بهره‌گیری از توان و ظرفیت نخبگان در توسعه کشور به‌عنوان اهداف اصلی در این بند تعریف شده‌اند**؛ همچنین تدوین و ارائه برنامه‌های عملیاتی توسط دستگاه‌های اجرایی، همکاری فعال و اثربخش دستگاه‌های اجرایی با بنیاد ملی نخبگان، تعامل سازنده بنیاد نخبگان با دستگاه‌های اجرایی در تنظیم برنامه‌ها، تشکیل کارگروه‌های مشترک و اجرایی‌سازی برنامه‌های عملیاتی به‌عنوان اقدام‌هایی در راستای تحقق اهداف، پیش‌بینی شده‌اند.

تأکید حکم فوق بر عبارت «تمامی دستگاه‌های اجرایی» حاکی از اهمیت بسیار زیاد حمایت مادی و معنوی همه بخش‌های کشور از استعدادهای برتر و نخبگان است؛ در واقع تصریح این حکم بر «بهره‌گیری از توان و ظرفیت نخبگان برای توسعه کشور» را می‌توان نقطه‌عطفی در توسعه شبکه نخبگانی و توسعه و پیشرفت منطقه‌ای و ملی و ضرورت توجه جدی دستگاه‌های اجرایی به عملیاتی نمودن سیاست‌های تعیین شده دانست.

نمودار ۱ تصویری روشن از فرایند اجرایی‌سازی بند «ث» ماده (۶۴)، نقش و وظایف بنیاد ملی نخبگان و سایر دستگاه‌های اجرایی را نشان می‌دهد.

ماده (۶۴) قانون برنامه ششم توسعه در راستای تحقق اقتصاد دانش‌بنیان، افزایش بهره‌وری، تنظیم رابطه متقابل تحصیل و اشتغال، گسترش همکاری و تعاملات فعال بین‌المللی و افزایش نقش مردم در مدیریت علمی و فناوری کشور به تصویب رسیده است. در ذیل این ماده بند «ث» به صورت خاص حمایت از نخبگان را در نظر داشته است. در این حکم تصریح شده است که:

«تمامی دستگاه‌های اجرایی موضوع این قانون موظفند به منظور شناساندن و تکریم مفاخر و مشاهیر ایران و حمایت از نخبگان علمی، فرهنگی و هنری کشور و تکریم پیشکسوتان حوزه‌های مذکور و بهره‌گیری از توان و ظرفیت آنان برای توسعه کشور، طی مدت یک‌سال، برنامه‌های عملیاتی خود را منطبق با سند راهبردی کشور در امور نخبگان، با هماهنگی بنیاد ملی نخبگان تهیه کرده و از سال دوم اجرای قانون برنامه به مرحله اجرا در آورند. بنیاد ملی نخبگان مکلف است گزارش سالیانه عملکرد این بند را به کمیسیون آموزش، تحقیقات و فناوری مجلس شورای اسلامی ارائه نماید.»

در حکم فوق صراحتاً به حمایت از نخبگان اشاره شده است؛ همچنین این حکم، بنیاد ملی نخبگان را موظف کرده است که نسبت به انسجام‌بخشی، نظارت بر حسن اجرای امور و ارائه گزارش‌های مستمر



شکل ۱. سازوکار و فرایند اجرایی سازی بند «ث» ماده (۶۴)

سند راهبردی کشور در امور نخبگان



تدوین شرح وظایف هر دستگاه در قبال سند توسط بنیاد ملی نخبگان در همکاری با دستگاه‌های اجرایی؛ تنظیم و ابلاغ سیاست‌های اجرایی، شاخص‌ها و معیارهای اجرای راهبردها و اقدام‌های سند راهبردی کشور در امور نخبگان توسط بنیاد ملی نخبگان به دستگاه‌های اجرایی



**تنظیم تعهدات برنامه‌ای توسط دستگاه‌ها
با هماهنگی بنیاد ملی نخبگان**



نظارت بنیاد ملی نخبگان بر وضعیت انطباق تعهدات برنامه‌ای با سند



رد برنامه پیشنهادی و انجام اصلاحات ضروری با همکاری دبیرخانه‌ی شورای عالی انقلاب فرهنگی



تایید نهایی و تصویب برنامه پیشنهادی



تشکیل کارگروه‌های مشترک از نمایندگان بنیاد و واحدهای متناظر در هر یک از دستگاه‌های اجرایی به منظور هدایت فرآیند اجرای برنامه‌ها و برنامه‌ریزی دقیق اجرایی



**اجرای تعهدات برنامه‌ای
مصوب توسط دستگاه‌ها**



ارائه گزارش سالانه دستگاه‌ها از برنامه‌های عملیاتی و نتایج حاصل از اجرای برنامه‌ها به بنیاد ملی نخبگان



**نظارت و ارزیابی عملکرد
دستگاه‌ها توسط بنیاد ملی نخبگان**



ارائه گزارش سالانه عملکرد دستگاه‌ها توسط بنیاد ملی نخبگان به کمیسیون آموزش و تحقیقات مجلس

تهیه گزارش
سالانه تشکیل
کارگروه‌های
مشترک و میزان
موفقیت آن‌ها در
عملیاتی نمودن
تعهدات برنامه‌ای
توسط بنیاد
ملی نخبگان به
کمیسیون آموزش
و تحقیقات مجلس

وظیفه نظارت و ارزیابی برنامه‌های اجرا شده توسط دستگاه‌های اجرایی نیز بر عهده بنیاد ملی نخبگان است. در این مرحله بنیاد با توجه به معیارها و شاخص‌های ابلاغ شده، میزان پیشرفت و عملکرد طرح‌ها و برنامه‌های دستگاه‌های اجرایی را بررسی و نتایج را به دستگاه‌های ناظر به صورت سالیانه گزارش می‌دهد. بنیاد ملی نخبگان به منظور ارزیابی عملکرد دستگاه‌ها از طبقه‌بندی کلی استفاده کرده است، در این طبقه‌بندی پس از بررسی برنامه‌های عملیاتی، هر یک از برنامه‌ها متناظر با یکی از وضعیت‌های «کاملاً منطبق»،^۱ «تاحدی منطبق»، «غیر منطبق» و «فاقد گزارش»^۲ دسته‌بندی می‌شوند.

همان‌گونه که در نمودار ۱ آمده است اولین مرحله در فرایند اجرایی‌سازی بند «ث» ماده (۶۴)، تدوین شرح وظایف دستگاه‌ها و تعیین شاخص‌ها و معیارهای اجرا، توسط بنیاد ملی نخبگان در همکاری و هماهنگی با سایر دستگاه‌های اجرایی و ابلاغ کلیه موارد به آنهاست. کیفیت اجرای تعهدات برنامه‌های کلیه دستگاه‌ها و روند کلی فرایند اجرایی شدن این قانون بسیار تحت تأثیر این مرحله قرار گرفته است. پس از آن تنظیم تعهدات برنامه‌های دستگاه‌ها، ارزیابی میزان انطباق آنها با «سند راهبردی کشور در امور نخبگان» و تصویب و تأیید نهایی و ارجاع به دستگاه مربوطه برای مرحله عملیاتی است. در نهایت،

[ب) سند راهبردی کشور در امور نخبگان]

مختلف شناسایی، پرورش و حمایت از نخبگان را پوشش داده است. این سند برای همه دستگاه‌های اجرایی تکالیفی مقرر کرده است. بنیاد ملی نخبگان به عنوان متولی اصلی امور نخبگان در این سند، تدوین سیاست‌های اجرایی، طراحی سازوکار تحقق اهداف سند و به تصویب رساندن آن در هیئت امنای بنیاد و ابلاغ آنها و هماهنگی و انسجام‌بخشی بین دستگاه‌های اجرایی در اجرای سند و نظارت بر حسن اجرای آنها را بر عهده دارد.

سند راهبردی کشور در امور نخبگان اولین سند ملی در حمایت از نخبگان در سال ۱۳۹۱ به تصویب شورای عالی انقلاب فرهنگی رسیده است. این سند در چهار فصل کلی مشتمل بر: تعریف مفاهیم مرتبط با نخبگی، چشم‌انداز و اهداف کلان، راهبردها و اقدام‌های ملی و الزامات اجرایی در موضوعات شناسایی، جذب، پرورش و به کارگیری نخبگان تدوین و تصویب شده است. در این سند ۵ راهبرد کلان، ۱۲ راهبرد ملی و حدود ۷۰ اقدام ملی ابعاد

[ج) خلاصه عملکرد دستگاه‌ها در اجرای حکم بند «ث» ماده (۶۴) قانون برنامه ششم توسعه]

کاملاً منطبق با سند راهبردی کشور در امور نخبگان اجرایی شده‌اند و برخلاف اعلام گزارش سال ۱۳۹۷ مبنی بر انطباق کامل ۴۸۶ تعهد ارائه شده، تعداد ۱۸۵ برنامه غیر منطبق و واحدهی منطبق گزارش شده است. در سال ۱۳۹۹ تعداد برنامه‌های عملیاتی شده نسبت به سال قبل، به ۴۷۱ برنامه افزایش پیدا کرد که متعاقب آن تعداد برنامه‌های اجرایی شده کاملاً منطبق نیز در این سال به ۳۵۳ برنامه رسیده است؛ در این سال نیز ۱۱۸ برنامه واحدهی منطبق و غیر منطبق در فهرست گزارش عملکردها ملاحظه شد.

در سال پایانی اجرای قانون (۱۴۰۰) ۴۱۹ برنامه عملیاتی شده است، در این سال برنامه‌های اجرایی شده که با متن سند انطباق کامل داشتند نسبت به سال ۱۳۹۹ کاهش داشته و برنامه‌های فاقد گزارش نسبت به سال‌های قبل نیز افزایش یافت است.

در جدول ۱ خلاصه وضعیت کلی گزارش‌های روند اجرایی‌سازی بند «ث» ماده (۶۴) قانون برنامه ششم توسعه، به تفکیک سال شامل تعداد کل دستگاه‌های اجرایی دارای عملکرد در هر سال، تعداد کل تعهدات، برنامه‌های عملیاتی شده و همچنین جزئیات وضعیت انطباق برنامه‌ها آورده شده است. در سال اول (۱۳۹۷) کلیه دستگاه‌های اجرایی مشمول قانون موظف به ارائه تعهدات برنامه‌های خود در راستای تحقق بند قانونی مذکور بوده‌اند؛ بر این اساس ۴۸۶ تعهد برنامه‌ای بر اساس گزارش سال ۱۳۹۷ بنیاد ملی نخبگان پس از گذراندن فرایند بررسی، مطابقت با سند، اصلاح و بازبینی و تأیید نهایی شدند. در سال دوم (۱۳۹۸) از ۳۲ دستگاهی که در سال قبل تعهدات برنامه‌ای خود را نهایی کرده بودند ۲۸ دستگاه گزارش برنامه‌های عملیاتی خود را ارائه کرده‌اند؛ از تعداد ۳۳۵ برنامه عملیاتی شده، ۱۵۰ برنامه به صورت

۱. بدین معنا که برنامه عملیاتی شده دستگاه اجرایی کاملاً منطبق با تعهد برنامه‌ای مورد نظر و اعلام شده آن دستگاه اجرایی شده است.
۲. به معنای اینکه دستگاه مربوطه در آن سال آن برنامه را اجرا نکرده است پس فاقد عملکرد یا فاقد گزارش است.



جدول ۱. خلاصه وضعیت کلی گزارش‌های عملکردی دستگاه‌های اجرایی در چهار سال اجرای قانون

سال	تعداد کل دستگاه‌های اجرایی	تعداد دستگاه‌های اجرایی دارای عملکرد	تعداد تعهدات برنامه‌ای ارسال شده	تعداد کل برنامه‌های عملیاتی شده و فاقد گزارش	تعداد کل برنامه‌های عملیاتی شده بدون در نظر گرفتن وضعیت انطباق	تعداد برنامه‌های عملیاتی کاملاً منطبق	تعداد برنامه‌های عملیاتی تا حدی منطبق	تعداد برنامه‌های عملیاتی غیرمنطبق	تعداد برنامه‌های فاقد گزارش	میزان انطباق عملکردها/تعداد (درصد)
۱۳۹۷*	۴۴	۳۲	۴۸۶	-	-	-	-	-	-	براساس متن گزارش‌ها ۴۸۶ تکمیل شده / منطبق بوده‌اند / ۱۰۰
۱۳۹۸	۳۲	۲۸	۶۶ تعهد جدید	۵۳۱	۳۳۵	۱۵۰	۱۲۱	۶۴	۱۹۶	۵۱
۱۳۹۹	-	۴۲	۶۳ تعهد جدید	۶۷۸	۴۷۱	۳۵۳	۱۰۹	۹	۲۰۷	۶۸
۱۴۰۰	-	۴۱	۴۲ تعهد جدید	۶۸۸	۴۱۹	۲۸۵	۱۱۸	۱۶	۲۶۹	۵۹

* در سال ۱۳۹۷ دستگاه‌ها بر نامه‌های خود را ارسال کردند و هیچ‌گونه اقدام عملیاتی انجام نشده است. مأخذ: گزارش روند اجرایی‌سازی بند «ث» ماده (۶۴) قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (۱۳۹۷-۱۴۰۰).

د بررسی و تحلیل عملکرد دستگاه‌های اجرایی
در خصوص اجرای بند «ث» ماده (۶۴) قانون برنامه ششم توسعه

در این بخش پس از بررسی گزارش‌های عملکرد دستگاه‌های اجرایی، به اهم نکات و موارد مرتبط با وضعیت عملکردی دستگاه‌های اجرایی در سال‌های ۱۳۹۷-۱۴۰۰ پرداخته می‌شود:

جدول ۲. ارسال اولین گزارش عملکرد در سال ۱۳۹۹

نام دستگاه
مرکز مدیریت حوزه‌های علمیه
وزارت علوم، تحقیقات و فناوری
صندوق نوآوری و شکوفایی
جهاد دانشگاهی
پارک فناوری پردیس
موسسه عالی، آموزش، پژوهش و برنامه‌ریزی ریاست جمهوری
سازمان برنامه و بودجه کشور
وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح
بنیاد مستضعفان انقلاب اسلامی
شهرداری تهران
وزارت ورزش و جوانان
وزارت امور خارجه
معاونت امور زنان و خانواده ریاست جمهوری
جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران

۲ عملکرد ناموفق و ضعیف دستگاه‌ها در اجرای تعهدات برنامه‌ای

هر چند مقرر گردید دستگاه‌های اجرایی برنامه‌های عملکردی خود را در طول برنامه ششم توسعه (۱۴۰۰-۱۳۹۶) اجرا کنند، اما در گزارش سال ۱۴۰۰ حجم بالایی از تعهدات برنامه‌ای (۲۶۹)، فاقد گزارش عملکرد بودند (مراجعه به جدول ۱). برای مثال در سال ۱۳۹۹ وضعیت «فاقد گزارش» تعهدات برنامه‌ای ۸ دستگاه اجرایی از ۴۲ دستگاه، حدود ۵۰ درصد بوده است. همچنین در سال ۱۴۰۰ وضعیت «فاقد گزارش» تعهدات برنامه‌ای ۱۴ دستگاه اجرایی ۵۰ درصد بوده است (مراجعه به جدول ۳)؛ بنابراین، عدم همکاری برخی دستگاه‌های اجرایی با بنیاد ملی نخبگان از همان سال اول برنامه، عدم مسئولیت‌پذیری و همکاری به موقع در ارائه و ارسال تعهدات برنامه‌ای که در گزارش‌های سالیانه بنیاد نخبگان کاملاً مشهود است، نشان‌دهنده بی‌نظمی، بی‌توجهی دستگاه‌های اجرایی به سیاست‌ها و به تبع آن تأخیر در اجرای برنامه‌های مرتبط و باقی ماندن حجم بالای تعهدات برنامه‌ای «فاقد گزارش» حتی در سال ۱۴۰۰ است. عدم ارائه جزئیات و مستندات شفاف و توضیحات کافی و مبسوط - تاریخ‌ها، آمارهای مشخص، ارقام، مخاطبان برنامه‌ها - در مورد برنامه‌های عملیاتی شده در دستگاه‌ها و همچنین تکراری بودن برنامه‌های اعلام شده توسط دستگاه‌های اجرایی در سال‌های متوالی از دیگر مواردی است که توسط دستگاه ناظر در گزارش‌های سالیانه مکرراً گزارش شده است و پاسخگویی نامناسب دستگاه‌های اجرایی کشور را در قبال قوانین و وظایف محوله، گزارش‌دهی و نظارت‌پذیری نشان می‌دهد.

۱ عدم همکاری دستگاه‌های اجرایی در تدوین و ارسال تعهدات برنامه‌ای و گزارش عملکرد

بر اساس بند «ث» ماده (۶۴)، دستگاه‌های اجرایی مشمول این قانون مکلف بوده‌اند طی مدت یک سال به تهیه تعهدات برنامه‌ای خود - منطبق با سند راهبردی - بپردازند؛ تا پس از آن، اجرای برنامه‌ها را از سال دوم (۱۳۹۷) در دستور کار خویش قرار دهند. بررسی‌ها نشان می‌دهد که برخی دستگاه‌های اجرایی در تدوین و ارسال تعهدات برنامه‌ای خود عملکرد ضعیفی داشته‌اند؛ برای مثال در سال‌های ۱۳۹۷ و ۱۳۹۸ وزارتخانه‌های علوم، تحقیقات و فناوری و ورزش و جوانان به‌عنوان دو نهاد بسیار مهم در حمایت از نخبگان و جوانان، عملکرد بسیار ضعیفی داشتند. این دستگاه‌ها پس از گذشت دو سال از تصویب قانون، هیچ مشارکت فعال و همکاری اثربخشی در تدوین تعهدات و ارسال آن به بنیاد ملی نخبگان و اجرای برنامه‌های عملیاتی خود در سال سوم (۱۳۹۸) نداشته‌اند. به طوری کلی در سال چهارم اجرای قانون (۱۳۹۹) ۱۴ دستگاه برای اولین بار گزارش عملکرد خود را به بنیاد ملی نخبگان ارسال نموده‌اند^۱ (مراجعه به جدول ۲). همچنین علی‌رغم تأکید بنیاد ملی نخبگان بر برخی برنامه‌های پیشنهادی، بسیاری از دستگاه‌های اجرایی تعهدات برنامه‌ای خود را بدون لحاظ کردن این برنامه‌ها، تنظیم و ارسال داشته‌اند.^۲ بدیهی است عدم همکاری مطلوب و به موقع دستگاه‌های اجرایی، از ابتدا بر کل فرایند اجرایی‌سازی، تنظیم گزارش‌های مورد نیاز، نظارت و ارزیابی اثر نامطلوب گذاشته است و بدون آن امکان تحقق اهداف و اجرای صحیح برنامه‌ها و پیگیری فرایندها وجود نخواهد داشت.

جدول ۳. فهرستی از دستگاه‌های اجرایی با وضعیت فاقد گزارش عملکرد بالای ۵۰ درصد در سال چهارم (۱۴۰۰)

ردیف	نام دستگاه	مجموع برنامه‌های عملکردی	تعداد فاقد گزارش عملکرد	درصد فاقد گزارش عملکرد
۱	سازمان تبلیغات اسلامی	۱۶	۱۳	۸۱/۳
۲	معاونت امور مجلس رئیس‌جمهور	۵	۴	۸۰/۰
۳	وزارت ورزش و جوانان	۴	۳	۷۵/۰
۴	وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی	۹۴	۶۳	۶۷/۰
۵	* معاونت علمی و فناوری ریاست جمهوری	۳۲	۱۹	۵۹/۴
۶	* وزارت علوم، تحقیقات و فناوری	۳۸	۱۹	۵۰

مأخذ: گزارش روند اجرایی‌سازی بند «ث» ماده (۶۴) قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (۱۴۰۰).

۱. گزارش روند اجرایی‌سازی سال ۱۳۹۹، بنیاد ملی نخبگان، صص ۳۶۲ و ۳۶۳.
 ۲. به گزارش‌های روند اجرایی‌سازی سال ۱۳۹۷ صص ۳ و سال ۱۳۹۸ صص ۵ مراجعه شود.
 ۳. گزارش روند اجرایی‌سازی سال ۱۳۹۹، بنیاد ملی نخبگان، توضیح صفحه ۳۶۵.



- روند اجرایی‌سازی حکایت از موارد زیر دارد:
- ۱ عدم «شفافیت» در اجرای تعهدات برنامه‌ای،
 - ۲ تعلل و تأخیر-عدم چابکی-دستگاه‌های اجرایی در تصمیم‌سازی درباره نوع تعهدات برنامه‌ای و اعمال تغییرات سریع در جهت اجرایی‌سازی تعهدات تعیین شده،
 - ۳ فقدان اولویت‌بندی و اجرای اهم برنامه‌ها در بازه زمانی مشخص،
 - ۴ تضاد اولویت‌ها و ارزش‌ها بین دستگاه ناظر و مجریان امور-مدیران و برنامه‌ریزان در دستگاه‌های اجرایی،
 - ۵ فقدان توجه و سازگاری دستگاه‌های اجرایی با سیاست‌ها و تعهدات برنامه‌ای جدید،
 - ۶ بی‌توجهی به ذی‌نفعان اصلی،
 - ۷ شیوه نامناسب ارزیابی عملکرد،
 - ۸ عدم تعیین شاخص‌ها و معیارهای مناسب برای ارزیابی عملکرد،
 - ۹ سرعت کند پاسخگویی دستگاه‌ها به دستگاه ناظر،
 - ۱۰ عدم مسئولیت‌پذیری برخی دستگاه‌ها در مشارکت در فرایند اجرایی‌سازی سیاست‌ها.

به‌طور کلی عملکرد دستگاه‌های اجرایی براساس تعداد برنامه‌های عملیاتی شده «کاملاً منطبق» براساس محاسبات انجام شده داده‌های مندرج در جدول ۱ در سال ۱۳۹۸ حدود ۲۸، در سال ۱۳۹۹ حدود ۵۲ و در سال ۱۴۰۰ حدود ۴۱ درصد بوده است. شایان ذکر است که در این ارزیابی، تعداد برنامه‌های «تاحدی منطبق» در نظر گرفته نشده‌اند. نتایج بررسی‌ها نشان می‌دهد عملکرد ضعیف دستگاه‌های اجرایی می‌تواند به این دلایل باشد:

- ۱ تفسیرپذیری ناصحیح از تعهدات برنامه‌ای،
 - ۲ فقدان تعیین معیارها و شاخص‌های عملکردی و عملیاتی توسط بنیاد ملی نخبگان و ابلاغ به دستگاه‌ها،
 - ۳ ضعف در نظارت، پایش و رصد مستمر دستگاه ناظر.
- نتایج ارزیابی از ۴۱ دستگاه اجرایی در سال ۱۴۰۰ نشان می‌دهد تعداد ۱۷ دستگاه اجرایی در سال چهارم اجرای قانون، هنوز درصد انجام تعهدات برنامه‌ای **زیر ۵۰ درصد** دارند (جدول ۴). بنابراین نزدیک به نیمی از دستگاه‌های اجرایی مشمول قانون در سال آخر اجرای قانون، همچنان عملکردی ضعیف و غیرقابل قبول داشته‌اند. نگاهی دقیق به

جدول ۴. وضعیت اجرای تعهدات برنامه‌ای دستگاه‌های اجرایی در سال چهارم اجرای قانون (۱۴۰۰)

درصد انجام تعهدات برنامه‌ای سال ۱۴۰۰	نام دستگاه	نام کمیسیون	ردیف
۲۷/۴۵	وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی	فرهنگی و هنری	۱
۷۸/۷۵	مرکز مدیریت حوزه‌های علمی		۲
۹۶/۳۶	سازمان فرهنگ و ارتباطات اسلامی		۳
۹۲	کمیته امداد امام خمینی(ره)		۴
۸۰	وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی		۵
۶۰	بنیاد شهید و امور ایثارگران		۶
۱۰۰	معاونت امور زنان و خانواده ریاست جمهوری		۷
۱۸/۷۵	سازمان تبلیغات اسلامی		۸
۴۰	بنیاد ملی نخبگان	علمی، آموزشی و پژوهشی	۱
۴۱/۵۸	وزارت علوم، تحقیقات و فناوری		۲
۱۰۰	صندوق نوآوری و شکوفایی		۳
۴۶/۹۲	وزارت آموزش و پرورش		۴
۳۹/۳۸	معاونت علمی و فناوری ریاست جمهوری		۵
۹۳/۳۳	پارک فناوری پردیس		۶
۷۶/۶۷	جهاد دانشگاهی		۷
۸۴	مؤسسه عالی آموزش، پژوهش و برنامه‌ریزی ریاست جمهوری		۸
۶۸/۸۹	وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی		۹
%۵۶	فرهنگستان علوم		۱۰

ردیف	نام کمیسیون	نام دستگاه	درصد انجام تعهدات برنامه‌ای سال ۱۴۰۰
۱	زیربنایی و تولیدی	وزارت صنعت، معدن و تجارت	۷۲/۵۰
۲		وزارت نیرو	۸۴
۳		سازمان ملی استاندارد ایران	۴۲/۶۱
۴		وزارت امور اقتصادی و دارایی	۳۷/۶۹
۵		سازمان برنامه و بودجه کشور	۹۵
۶		سازمان انرژی اتمی	۶۹/۰۹
۷		وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات	۲۳/۷۰
۸		وزارت راه و شهرسازی	۸۲/۵۰
۹		وزارت جهاد کشاورزی	۲۷/۲۷
۱۰		وزارت نفت	۴۲/۸۶
۱	اجتماعی	جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران	۹۰
۲		وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح	۹۵/۵۶
۳		وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی	۵۸/۵۷
۴		سازمان حفاظت محیط زیست	۳۳/۹۱
۵		معاونت امور حقوقی رئیس جمهور	۷۱/۴۳
۶		سازمان اسناد و کتابخانه ملی جمهوری اسلامی ایران	۹۲
۷		وزارت امور خارجه	۹۲
۸		سازمان امور اداری و استخدامی کشور	۴۲
۹		وزارت کشور	۲۷/۰۶
۱۰		شهرداری تهران	۴۶/۶۷
۱۱		وزارت دادگستری	۴۵/۷۱
۱۲		وزارت ورزش و جوانان	۲۵
۱۳		معاونت امور مجلس رئیس جمهور	۲۰
	میانگین		۴۶/۴۱

مأخذ: همان.

۳ ضعیف بنیاد ملی نخبگان در ارائه گزارش‌های دقیق ارزیابی عملکرد دستگاه‌های اجرایی

همان‌طور که بیان شد بنیاد ملی نخبگان وضعیت عملکردی دستگاه‌های اجرایی را براساس یک طبقه‌بندی کلی در چهار وضعیت «کاملاً منطبق»، «تاحدی منطبق»، «غیر منطبق» و «فاقد گزارش» ارزیابی کرده است. بررسی‌ها نشان می‌دهد که برخی آمارهای اعلام شده در گزارش‌های سالیانه بنیاد ملی نخبگان متناقض بوده و حتی گاهی آمارهای نادرست (نمونه‌هایی در گزارش سال‌های ۱۳۹۸ و

۱۳۹۹) ارائه شده است؛ برای مثال: ۱. تعداد دستگاه‌هایی که در سال ۱۳۹۷ تعهدات برنامه‌ای خود را ارسال کرده‌اند، با اعداد مختلفی^۲ گزارش شده است؛ ۲. در سال اول اجرای قانون ۴۸۶ برنامه منطبق با سند گزارش شده و از طرفی در سال دوم اجرای برنامه‌ها ۶۴ برنامه عملیاتی شده غیر منطبق ارزیابی شده‌اند (مراجعه به جدول ۳)، در صورتی که باید کل برنامه‌های عملیاتی شده در سال ۱۳۹۸ به صورت کاملاً منطبق با سند راهبردی ارزیابی می‌شد. همان‌طور که مشخص است تناقض گویی در گزارش‌های ارزیابی بنیاد ملی نخبگان، کاملاً مشهود است. چنین مواردی در گزارش‌ها نشان از ضعف سیستم

۱. بررسی وضعیت انطباق برنامه‌های عملیاتی شده با تعهدات برنامه‌ای.

۲. بین ۳۱ تا ۳۴ دستگاه از ۴۴ دستگاه اجرایی در سال ۱۳۹۷؛ منابع: گزارش روند اجرایی‌سازی سال ۱۳۹۷، بنیاد ملی نخبگان، ص ۴ و پیوست ۱ گزارش میزان عملکرد دستگاه‌های اجرایی در خصوص اجرای «سند راهبردی کشور در امور نخبگان» مصوب شورای عالی انقلاب فرهنگی، بنیاد ملی نخبگان، ص ۱ و گزارش روند اجرایی‌سازی سال ۱۳۹۸، بنیاد ملی نخبگان، ص ۵.



ارزیابی عملکرد دستگاه ناظر (بنیاد ملی نخبگان) دارد.

۴- کم توجهی دستگاه‌های اجرایی به جذب و نگهداشت نخبگان

اقدام‌های دستگاه‌های اجرایی در حمایت از نخبگان به موارد زیر خلاصه می‌شود: شناسایی، تکریم و الگوسازی از استعداد‌های برتر، تقدیر و اهدای جوایز، پشتیبانی‌های مستقیم و غیرمستقیم مادی همچون بورس و کمک‌هزینه‌های پژوهشی (پژوهانه)، برگزاری جشنواره‌ها و نشست‌های متعدد با برگزیدگان، تعامل با مسئولان، دستگاه‌ها، مراکز و شرکت‌ها و انعقاد تفاهمنامه با آنها، برگزاری رویدادها، نمایشگاه‌ها، مسابقات و دوره‌های آموزشی، تربیتی-معرفتی، مشاوره و توانمندسازی در حوزه‌های گوناگون برای نخبگان، برپایی اردوهای جهادی و مشارکت در امور خیریه، اردوهای تفریحی-زیارتی، برپایی فن‌بازارها، پشتیبانی از شتاب‌دهنده‌ها و بازدیدهای علمی، فرهنگی و صنعتی و تسهیلگری در برخی همکاری‌های علمی و آموزشی برای نخبگان و تجهیز و راه‌اندازی سامانه‌ها و برخی امکانات مورد نیاز در جهت حمایت از نخبگان بوده است.

اگرچه تمامی اقدام‌های صورت گرفته فوق‌الذکر، مثبت و ضروری بوده‌اند، اما در واقعیت چنین برنامه‌هایی به جذب و نگهداشت بسیاری از نخبگان در کشور و ایجاد انگیزه و امید به آینده در آنها، کمکی نکرده است. علی‌رغم توجه مطلوب بسیاری از دستگاه‌ها به اجرای برنامه‌های مذکور، همواره در برخی برنامه‌های اولویت‌دار یا با جدیت پیگیری نشده‌اند یا همچنان «فاقد گزارش» اعلام شده‌اند؛ از آن جمله می‌توان به تعهدات برنامه‌ای مرتبط با شبکه‌سازی‌ها و جذب و نگهداشت نخبگان اشاره کرد که اغلب فاقد گزارش در خوری هستند؛ بررسی‌ها نشان می‌دهد نوعی استنباط و برداشت نادرست توسط اغلب دستگاه‌های اجرایی در این مورد صورت گرفته است. در اغلب دستگاه‌های اجرایی متناظر با تعهد جذب، تنها برنامه‌هایی کوتاه‌مدت همچون حمایت از پایان‌نامه‌های دانشجویی، حمایت از پروژه‌های تحقیقاتی و طرح‌های پژوهشی، کار دانشجویی و کار ساعتی موقتی برای استعدادها، بهره‌مندی از ظرفیت نخبگان به صورت افتخاری، استفاده بهینه از فرصت «خدمت نظام وظیفه» و بهره‌گیری از نخبگان مشمول، جذب سرباز امریه، طرح‌های متعدد برای سربازی نخبگان مانند طرح‌های سرباز تاپ،^۱ سرباز نخبه،^۲ سرباز فرهنگ^۳ و ... که در جهت توانمندسازی

و به کارگیری نخبگان و صاحبان استعداد‌های برتر در چرخه خدمت به کشور نبوده است، اجرایی شده‌اند. در اطلاعات آماری ارائه شده در

زمینه جذب استعدادها نیز اغلب اعداد و ارقامی-تکریمی-اعلام شده است که بیانگر کم توجهی و عدم انسجام سیاستی و اجرایی در زمینه به کارگیری و جذب استعدادها در بدنه اجرایی کشور است. از همین رو مشارکت صاحبان استعداد‌های برتر و نخبگان در برنامه‌های مذکور هیچ ضمانتی برای جذب و به کارگیری آنها در دستگاه‌های اجرایی ارائه‌دهنده برنامه‌ها و پشتیبانی‌ها نبوده است.

به نظر می‌رسد آنچه در تدوین برنامه هفتم توسعه باید مورد توجه قرار گیرد فراهم‌سازی بستر فعالیت‌های نخبگانی، جذب و به کارگیری نخبگان در لایه‌های مختلف اداره کشور، تسهیلگری فعالیت‌های خصوصی و غیردولتی نخبگان، اثربخشی و اثرگذاری نخبگانی در تصمیم‌سازی‌ها و استفاده از استعداد‌های آنها در رفع مسائل جدی در کشور و حفظ سرمایه‌های انسانی و اجتماعی و جلوگیری از خروج آنها از کشور است.

۵- ضعف دستگاه‌های اجرایی در هدایت فرایند اجرایی شدن تعهدات

تشکیل کارگروه مشترک از نمایندگان بنیاد و واحدهای متناظر در هریک از دستگاه‌های اجرایی با وظایف مشخصی از سال ۱۳۹۷ - سال دوم اجرای برنامه- در دستور کار دستگاه‌های اجرایی قرار گرفته بود.^۴ با توجه به وظایف در نظر گرفته شده برای کارگروه‌های مشترک در سه بخش اجرای تعهدات، تدوین برنامه و نظارت بر حسن اجرا و از طرفی دیگر ناهماهنگی‌ها و ابهام‌های موجود، ضعف در اطلاعات آماری دقیق و ... به وضوح حاکی از آن است که این کارگروه‌های مشترک یا تشکیل نشده‌اند و یا وظایف محوله را در جهت افزایش میزان موفقیت در عملیاتی نمودن برنامه‌ها به درستی پیش نبرده‌اند. تشکیل و پیگیری وظایف تعیین شده برای این کارگروه‌های مشترک می‌توانست حداقلی از ضمانت اجرایی را در جهت اجرای تعهدات برنامه‌ای و نظارت بر حسن اجرای تعهدات فراهم آورد.

۶- ضعف بنیاد ملی نخبگان در ایجاد هماهنگی و انسجام بخشی بین دستگاه‌های اجرایی در روند اجرایی‌سازی قانون

بر اساس گزارش‌های عملکرد قانون، همواره در سال‌های اجرای قانون برخی دستگاه‌های اجرایی در تدوین و ارسال تعهدات برنامه‌ای^۵ و به تبعیت از آن در اعلام نتایج حاصل از اجرای برنامه‌ها و تنظیم و ارائه گزارش‌های عملکرد سالیانه خود کوتاهی داشته‌اند؛ همچنین، عدم

۱. طرح سرباز تاپ مربوط به وزارت صنعت، معدن و تجارت است. تاپ مخفف «توانمندسازی تولید و توسعه اشتغال پایدار» است که فرصتی برای تقویت قطب‌های صنعتی کشور فراهم می‌کند. در این طرح مشمولان، خدمت سربازی را در بنگاه‌های اقتصادی سپری می‌کنند و طرح پژوهشی مسئله‌محور مرتبط با قطب‌های صنعتی و تجاری کشور انجام می‌دهند.

۲. طرح سرباز نخبه، طرح جایگزین‌سازی خدمت سربازی بخشی از دانش‌آموختگان دانشگاهی با خدمت پژوهشی از طریق غربالگری و شناسایی دانش‌آموختگان برتر است.

۳. در طرح سرباز فرهنگ، نخبگان حوزه فرهنگ (علوم انسانی) می‌توانند با طی کردن دوره آموزشی سربازی، طرح‌های پژوهشی ۱۴ ماهه در حوزه علوم انسانی را انجام دهند و پس از گذراندن ۴۵ روز آموزش نظامی، کارت پایان خدمت سربازی را دریافت خواهند کرد.

۴. گزارش روند اجرایی‌سازی سال ۱۳۹۷، بنیاد ملی نخبگان، صص ۱۳۱ و ۱۳۲.

۵. منظور برنامه‌های عملیاتی موضوع بند «ت» و منطبق بر «سند راهبردی کشور در امور نخبگان» هر دستگاه اجرایی است. برای مطالعه جزئیات بیشتر مراجعه به گزارش روند اجرایی‌سازی سال ۱۳۹۷، بنیاد

شود، بنابراین تعامل و همکاری دستگاه‌های اجرایی با بنیاد می‌تواند ضمن جلوگیری از موازی‌کاری‌ها در زمینه‌ی بهتر اجرا شدن برنامه‌های عملیاتی بسیار سازنده باشد. سازماندهی در جهت همسوس شدن همه برنامه‌ها در دستگاه‌های اجرایی مختلف در راستای توسعه حکمرانی شبکه‌ای^۳ و یکپارچه با ایجاد چند هسته کلیدی که منجر به هم‌افزایی و تحقق اهداف برنامه‌ای خواهد شد، باید مورد توجه سیاستگذاران امر قرار گیرد.

۸ فقدان اولویت‌بندی در اجرای تعهدات برنامه‌ای توسط دستگاه‌های اجرایی

یکی از چالش‌های جدی در روند اجرایی شدن حکم بند «ث» ماده (۶۴) در حوزه حمایت از نخبگان، کم‌توجهی به برنامه‌ریزی دقیق و اولویت‌بندی تعهدات برنامه‌ای هر دستگاه اجرایی بوده است. برای مثال براساس گزارش عملکرد سال ۱۴۰۰، برخی تعهدات برنامه‌ای بسیار مهم بنیاد ملی نخبگان مانند:

۱ تصویب شاخص‌ها، استانداردها، ضوابط و مقررات لازم برای نظام نخبگانی در سطوح و حوزه‌های مختلف و نظارت مستمر بر حسن اجرای آن؛^۴

۲ نظارت بر دستگاه‌های دولتی در حوزه امور نخبگان و هماهنگی بین آنها با هدف مدیریت استعدادهای جهت بهره‌گیری از آنها در بخش‌های مختلف کشور؛^۵

۳ ایجاد سازوکارهای مشخص به منظور نظارت بر تحقق اهداف سند و ارزیابی و پایش مستمر نظام نخبگانی کشور در راستای ارائه گزارش‌های دوره‌ای و سالیانه به شورای عالی انقلاب فرهنگی،^۶ همچنان در سال ۱۴۰۰ «فاقد گزارش» اعلام شده‌اند.^۷ حال با وجود اینکه بنیاد ملی نخبگان وظیفه نظارت بر عملکرد سایر دستگاه‌های اجرایی را بر عهده داشته است، به نظر می‌رسد علی‌رغم گذشت چند سال، این دستگاه هیچ اولییتی برای تعهدات نظارتی مستمر خود و تصویب شاخص‌ها، استانداردها و ... قائل نبوده است که همچنان در ارتباط با تعهدات برنامه‌ای فوق‌الذکر، گزارش اجرایی مدون و مکتوبی ارائه نکرده است. لذا وظیفه مهم نظارتی بنیاد در این سال‌ها مغفول مانده و سازوکار روشن و قواعد «شفافیت» حاکم بر آن نبوده است.^۸

اهتمام دستگاه‌های اجرایی در تدوین تعهدات برنامه‌ای به‌ویژه در سال اول اجرای قانون و عدم انجام به‌موقع وظایف، فقدان سازوکار عملی در جهت الزام دستگاه‌های اجرایی به اجرای تعهدات خویش در زمان لازم اشاره دارد. همچنین عدم ارائه گزارش‌های دقیق اجرایی همراه با اطلاعات و جزئیات آماری، توسط دستگاه‌های اجرایی و وجود دیدگاه‌های مختلف مدیران دستگاه‌ها در مسئله انتخاب نخبگان و استعدادها برتر که در گزارش‌های روند اجرایی سازی بارها به آنها اشاره شده^۱ حاکی از ناهماهنگی رویه‌ها و فرایندهای موجود و مشخص نبودن سازوکارها و کم‌توجهی به برنامه‌ریزی مدون-منظم و زمان‌بندی شده است.

بنابراین تنظیم تعهدات برنامه‌ای بدون جدول زمانی اجرای آن از طرف دستگاه‌های اجرایی، مانع کنترل و رصد دقیق دستگاه نظارتی خواهد شد، از این رو مدیریت زمان باید به‌عنوان اولییتی در تدوین برنامه‌ریزی‌های عملیاتی، مورد توجه دستگاه‌ها و دستگاه‌های اجرایی قرار گیرد. اگر پایش، ارزیابی و نظارت مستمر در جریان روند اجرایی سازی توسط دستگاه‌ها صورت می‌پذیرفت و یا امکان برآورد خسارات وارده^۲ به دلیل قصور دستگاه‌های اجرایی وجود داشت، گامی مهم در جهت ضابطه‌مند شدن دستگاه‌های اجرایی در طول سال‌های اجرای قانون برداشته می‌شد.

۷ ناهماهنگی و جزیره‌ای عمل کردن دستگاه‌های اجرایی

بررسی‌ها نشان می‌دهد برخی از دستگاه‌های اجرایی در هماهنگی با بنیاد ملی نخبگان عمل نکرده و نیز پاسخگویی مناسبی به بنیاد نداشته‌اند، از مصادیق بارز این وضعیت می‌توان به بی‌توجهی به برنامه‌های پیشنهادی بنیاد ملی نخبگان، وجود ابهام‌هایی در زمینه تعریف صحیح دستگاه‌های اجرایی از استعدادهای برتر^۳ مورد نظر بنیاد و یا تهیه فهرست مستعدان بدون تشکیل کارگروه مشترک با بنیاد، عدم تطبیق و بی‌ارتباطی برنامه‌های عملیاتی شده با تعهدات برنامه‌ای، کلی‌گویی دستگاه‌ها در ارائه گزارش عملکردها و عدم ارائه مستندات دقیق در مورد تاریخ‌ها و آمارهای مرتبط با برنامه‌های اجرایی شده، اشاره کرد. چنین عملکرد ضعیفی بیانگر آن است که برنامه‌ریزی و اجرای برنامه‌های عملیاتی در دستگاه‌های اجرایی به‌صورت کاملاً جزیره‌ای و ناهماهنگ صورت گرفته است. جزیره‌ای عمل کردن می‌تواند منجر به فرصت‌سوزی و هدررفت منابع فراوان

۱. ملی نخبگان، صص ۱۲۹-۳۸ پیشنهاد می‌شود.

۲. برای نمونه به گزارش روند اجرایی‌سازی سال ۱۳۹۸، توضیحات جدول صص ۹۱، ۱۸۱ و ۲۹۷ مراجعه شود.

۳. به رسمیت شناختن حق جبران خسارت بر اثر قصور و تقصیر دستگاه‌های اجرایی.

۴. منظور از حکمرانی شبکه‌ای «سازماندهی ضمنی یا صریح بین دستگاه‌ها به‌عنوان یک نهاد واحد» است؛ به عبارت دقیق‌تر فرایند و رویکرد سازماندهی در میان سازمان‌هاست. کنترل فعالیت‌ها را می‌توان به‌طور رسمی از طریق تعامل و همکاری مداوم برقرار کرد. یکی از اهداف حکمرانی شبکه، کنترل روابط و رفتار بازیگران در شبکه در جهت هماهنگ‌سازی آنها برای انجام یک اقدام مشترک است.

۵. گزارش روند اجرایی‌سازی سال ۱۴۰۰، بنیاد ملی نخبگان، صص ۲۱.

۶. همان، صص ۲۳.

۷. همان، صص ۲۵.

۸. همان، صص ۲۳، ۲۵.

۹. مراجعه به بخش ب: ۴) ضعف بنیاد ملی نخبگان در ارائه گزارش‌های دقیق ارزیابی عملکرد دستگاه‌های اجرایی.



۹ فقدان تصویر روشن دستگاه‌های اجرایی از معیارهای طراحی برنامه‌های اجرایی

بنیاد ملی نخبگان به دفعات در گزارش‌های عملکرد این قانون بر وجود ابهام‌هایی در برنامه‌های اجرایی دستگاه‌ها تأکید داشته است. برای مثال برخی دستگاه‌های اجرایی به برنامه‌های پیشنهادی و مورد تأکید بنیاد در گزارش‌های خود اشاره‌ای نکرده‌اند و برنامه‌هایی را ارائه داده‌اند که در ارزیابی‌های کارشناسی «تاحدی منطبق» و یا «غیرمنطبق» تشخیص داده شده‌اند؛ همین عدم انطباق بیانگر نامشخص بودن تکلیف و وظایف دستگاه‌های اجرایی است. عدم درک صحیح از تعهدات برنامه‌ای و ارائه مواردی همچون همکاری، پیشنهاد، آمادگی و طراحی سازوکارهای حمایتی که از جنس برنامه‌ریزی عملیاتی نیستند، به‌عنوان گزارش برنامه‌های اجراشده و یا تکرار برنامه‌های عملیاتی ثابت طی سال‌های متوالی، بیانگر فقدان تصویر روشن دستگاه‌ها از نوع برنامه‌های اجرایی و حتی اهمیت آنهاست.

۱۵ مشخص نبودن سازوکارهای نظارتی و عدم استقرار نظام ارزیابی عملکرد در بنیاد ملی نخبگان

بررسی گزارش‌های روند اجرایی‌سازی نشان می‌دهد در بسیاری از دستگاه‌های اجرایی در راستای اجرای تعهدات برنامه‌ای و انطباق برنامه‌ها با سیاست‌های حمایتی از نخبگان، از منابع پنج‌گانه انسانی، مالی، مادی، اطلاعات و زمان، به بهترین نحو ممکن بهره‌برداری نشده است و در بسیاری از نمونه‌ها به‌ویژه برنامه‌های اجرایی شده برخی دستگاه‌ها که پس از بررسی‌های بنیاد «تاحدی منطبق» و یا «غیرمنطبق» ارزیابی شده‌اند، ائتلاف منابع رخ داده است.

فقدان نظارت مستمر و ارزیابی عملکرد در بنیاد ملی نخبگان به‌عنوان دستگاه ناظر یکی از دلایل عمده عملکرد ضعیف دستگاه‌های اجرایی در طی سال‌های اجرای قانون است. در صورتی که بنیاد ملی نخبگان فرایندی هدفمند برای ارزیابی عملکرد دستگاه‌های اجرایی طراحی کرده و با تعیین و ابلاغ شاخص‌ها، استانداردها و معیارهای ارزیابی در جهت تعالی عملکرد دستگاه‌های اجرایی گام‌های عملیاتی اثربخشی را از سال ۱۳۹۶ - سال اول - برداشته بود؛ قطعاً تحقق بند «ث» ماده (۶۴) و عملکرد دستگاه‌های اجرایی به شکل مثبتی تحت تأثیر قرار می‌گرفت. با بهره‌گیری از شاخص‌ها، امکان سنجش، ارزشگذاری و جمع‌بندی و قضاوت نهایی در خصوص عملکرد دستگاه‌های اجرایی مشمول قانون فراهم می‌شد؛ در نتیجه با شناخت نقاط قوت و ضعف عملکرد هر دستگاه در هر مرحله امکان بازبینی، بازنگری و بهینه‌سازی مستمر فراهم می‌شد تا بهبود عملکرد دستگاه‌ها در طی سال‌های اجرای قانون تحقق یابد.

۱۱ عدم تخصیص بودجه در راستای اجرایی‌سازی بند «ث» ماده (۶۴) در دستگاه‌های اجرایی

در مصارف دستگاه‌های اجرایی بر حسب برنامه در قوانین بودجه، میزان معینی از اعتبارات به‌منظور اجرایی‌سازی بند «ث» ماده (۶۴) در نظر گرفته نشده است. نظام‌مند کردن و تخصیص بهینه منابع مالی در راستای اجرایی‌سازی بند «ث» ماده (۶۴) به‌ویژه توسط بنیاد ملی نخبگان می‌توانست در هدایت اقدام‌ها و بهبود عملکرد سایر دستگاه‌های اجرایی اثرگذار باشد.

۱۲ ضعف نظام حکمرانی کارآمد در حمایت از نخبگان

به‌منظور اجرایی‌سازی سیاست‌ها و قوانین حوزه حمایت از نخبگان و نیز افزایش کیفیت همکاری و هماهنگی میان بخش‌ها، تعامل میان عاملان اعم از افراد، دستگاه‌های اجرایی، نهادها، گروه‌ها و سیاستگذاران ضروری است و نشان‌دهنده وضعیت حکمرانی و ظرفیت نهادی کشور است.

بنیاد ملی نخبگان در نظام حکمرانی امور نخبگان، نقش اصلی را بر عهده دارد. این نهاد که به موجب بند «۷» مصوبه شماره ۹۱/۲۷۷۱ د.ش تاریخ ۱۳۹۱/۰۳/۱۱ شورای عالی انقلاب فرهنگی، به‌عنوان متولی اصلی سیاستگذاری و مدیریت امور نخبگان و استعدادها برتر، ماهیتاً به‌عنوان «مؤسسه پژوهشی» محسوب می‌شود،^۱ به تنهایی نمی‌تواند مسائل حوزه نخبگان را حل و فصل نماید. شاید بتوان گفت در سلسله‌مراتب حکمرانی (سیاستگذاری، تنظیمگری، تسهیلگری و تصدیگری)، مناسب‌ترین جایگاه برای بنیاد ملی نخبگان، تسهیلگری است. بنابراین نظام حکمرانی امور نخبگان نمی‌تواند محدود به نقش و کارکرد بنیاد ملی نخبگان باشد بلکه باید به سمت حکمرانی^۲ - که به درهم تنیدگی و پیوستگی امور سیاسی، امور سیاستی (سیاستگذاری) و امور اجرایی در این حوزه توجه دارد - حرکت نماید.

۱۳ وجود موقعیت تعارض منافع ناشی از اتحاد ناظر و منظور

یکی از تعهدات برنامه‌ای بنیاد ملی نخبگان نظارت بر حسن اجرای امور مرتبط در دستگاه‌های مشمول بند «ث» ماده (۶۴) است.^۳ از این رو بنیاد ملی نخبگان مسئول نظارت بر عملکرد خود نیز است که در اینجا با مسئله تعارض منافع ناشی از اتحاد ناظر و منظور (نظارت‌شونده) روبه‌رو می‌شود. لذا علاوه بر وجود نظارت درونی و خودکنترلی باید نظارت بیرونی و بی‌طرف نیز وجود داشته باشد، تا سوگیری نظارت‌های درونی را به حداقل ممکن برساند.

برای نمونه در دو جدول زیر ارزیابی وضعیت انطباق را می‌توان مورد توجه قرار داد: در گزارش اجرای برنامه تعهدی مربوط به بنیاد ملی

۱. گزارش روند اجرایی‌سازی سال ۱۳۹۹، بنیاد ملی نخبگان، ص ۱.

۲. حکمرانی عبارت است از ظرفیت ماتریس نهادی یک کشور (که شامل تعامل بین عاملان انفرادی، بنگاه‌ها، گروه‌های اجتماعی، سازمان‌های مدنی و سیاستگذاران است) به‌منظور به اجرا درآوردن و یا وادار کردن به اجرای سیاست‌های عمومی و نیز افزایش کیفیت همکاری و هماهنگی با بخش خصوصی.

۳. مراجعه به گزارش روند اجرایی‌سازی سال ۱۳۹۷، بنیاد ملی نخبگان، ۵-۲۶ تعهدات برنامه‌ای بنیاد ملی نخبگان ص ۱۱۳.

پیشنهادها، طرح و ... بوده (جدول ۶) مورد تأیید قرار نگرفته‌اند و ارزیابی «تا حدی منطبق» برای آنها در نظر گرفته شده است. از این رو به نظر می‌رسد تغییر و اصلاح قواعد در جهت رفع اتحاد ناظر و منظور (نظارت‌شونده) باید از اولویت‌های سیاست‌گذاران باشد.

نخبگان (جدول ۵)، موضوع در مرحله طرح و برنامه‌ریزی به‌عنوان گزارش اجرایی برنامه ارائه می‌شود و از حیث ارزیابی «کاملاً منطبق» برآورد می‌شود؛ در صورتی که در مورد تعهدات برنامه‌ای بسیاری از دستگاه‌های اجرایی گزارش‌های مشابه که از جنس برنامه‌ریزی،

جدول ۵. تعهد برنامه‌ای بنیاد ملی نخبگان، گزارش اجرای برنامه و وضعیت انطباق

۱۴۰۰	۱۳۹۹	۱۳۹۸	۱۳۹۷
گزارش اجرای برنامه	گزارش اجرای برنامه	گزارش اجرای برنامه	تعهد برنامه‌ای
فاقد گزارش	فاقد گزارش	برنامه‌ریزی برای ارزیابی و رتبه‌بندی سالیانه دستگاه‌های اجرایی و نهادهای عمومی از منظر طراحی و اجرای فعالیت‌های تقاضامحور برای به‌کارگیری نخبگان پیگیری روند اجرایی‌سازی بند (ث) ماده (۶۴) قانون برنامه ششم توسعه در حوزه وظایف معاونت. وضعیت انطباق: کاملاً منطبق	نظارت بر دستگاه‌های دولتی در حوزه امور نخبگان و هماهنگی بین آنها با هدف مدیریت استعدادها جهت بهره‌گیری از آنها در بخش‌های مختلف کشور.

مآخذ: گزارش روند اجرایی‌سازی بند «ث» ماده (۶۴) قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (۱۳۹۷-۱۴۰۰).

جدول ۶. نمونه‌ای از تعهد برنامه‌ای معاونت علمی و فناوری ریاست جمهوری، گزارش اجرای برنامه در سال ۱۳۹۸ و ارزیابی وضعیت انطباق

توضیحات	گزارش اجرای برنامه	تعهد برنامه‌ای
از جنس برنامه‌ریزی است.	اقدام عملی به رفع موانع با راهکارهای ذیل: ارائه معافیت مالیاتی برای سرمایه‌گذاری در شرکت‌های دانش‌بنیان دانش‌بنیان شدن نوع بیمه پایه درمان برای شرکت‌های دانش‌بنیان اجرای دقیق ماده (۳۶) قانون تأمین اجتماعی... وضعیت انطباق: تا حدی منطبق	تدوین مقررات برای معافیت تمامی یا بخشی از هزینه‌های مالیاتی گروه‌های نخبه و معافیت‌های بیمه‌ای شرکت‌های دانش‌بنیان طی تفاهمنامه صورت گرفته میان معاونت علمی و فناوری رئیس‌جمهور و سازمان تأمین اجتماعی در راستای تسهیل فضای کسب‌وکار شرکت‌های دانش‌بنیان

مآخذ: همان

[بحث و نتیجه‌گیری]

در سال‌های متوالی،^۱ برنامه‌های بدون قابلیت اجرایی از جنس طرح، پیشنهاد و برنامه‌ریزی‌هایی برای آینده، در فهرست برنامه‌ها وجود دارد، که نیاز به بازنگری و تغییر جدی دارند.

● در بسیاری از گزارش‌های ارسال شده به بنیاد ملی نخبگان برنامه‌های عملیاتی شده متناظر با تعهدات، قابل قبول ارزیابی نمی‌شوند، زیرا هیچ اطلاعات آماری همچون جزئیات اجرای برنامه، تعداد ذی‌نفعان هدف برنامه، تاریخ‌ها و ارقام مرتبط با اجرای برنامه ارائه نشده است؛ که به همین دلیل دستگاه ناظر نتایج کلی بعضاً نادرست، غیرواقعی و مبهم، از این گزارش‌ها استنباط و استخراج کرده است.

با استناد به گزارش‌های ارزیابی عملکرد بند «ث» ماده (۶۴) «قانون برنامه ششم توسعه» از سال ۱۴۰۰-۱۳۹۷ عملکرد دستگاه‌های اجرایی در حوزه حمایت از نخبگان نامطلوب بوده است؛ نکات ذیل در این خصوص حائز اهمیت است:

● تدوین و ارائه تعهدات برنامه‌ای توسط دستگاه‌های اجرایی با نگرشی کلی بدون جزئیات عملیاتی صورت گرفته است، به همین دلیل اجرای قانون با مشکل مواجه بوده است.
بسیاری از تعهدات برنامه‌ای «فاقد گزارش» عملکردی‌اند و در میان تعهدات برنامه‌ای عملیاتی شده نیز مواردی همچون برنامه‌های مشابه

۱. به نظر می‌رسد بیشتر با هدف تکمیل و پرکردن جداول مربوط به گزارش‌های عملکردی سالیانه دستگاه صورت گرفته‌اند.



● بنیاد ملی نخبگان در مورد وظیفه نظارت بر عملکرد و ارزیابی اثربخشی برنامه‌های دستگاه‌های اجرایی موضوع بند «ث» ماده (۶۴) قانون برنامه ششم توسعه در سال‌های گذشته عملکرد قابل قبولی نداشته است.^۱ ضمن اینکه دستگاه‌های اجرایی نیز گزارش‌های دقیقی از عملکردهای سالیانه خود ارائه نداده‌اند.

● بنیاد ملی نخبگان موظف به تعیین سیاست‌ها، شاخص‌ها و معیارهای اجرایی و ابلاغ آنها به دستگاه‌های اجرایی^۲ به منظور هدایت مطلوب فرایند اجرایی‌سازی و همچنین ارائه گزارش میزان پیشرفت و عملکرد طرح‌ها و برنامه‌های دستگاه‌های اجرایی با توجه به معیارها و شاخص‌های ابلاغ شده^۳ به شورای عالی انقلاب فرهنگی بوده است. با توجه به اینکه بنیاد در زمینه اجرای این تعهدات فاقد عملکرد است؛ بدیهی است کل فرایند اجرایی‌سازی بند «ث» ماده (۶۴) و عملکرد تمامی دستگاه‌های اجرایی کشور مشمول این قانون را تحت تأثیر قرار داده است. لذا تعیین شاخص‌ها و معیارها و ابلاغ آنها در ابتدای فرایند اجرایی‌سازی باید صورت می‌گرفت (مراجعه به نمودار ۱) و از همین رو اثر منفی و نامطلوب عدم تحقق آن را در عملکرد ضعیف دستگاه‌های اجرایی در زمینه انطباق برنامه‌ها و رویکرد ناهماهنگ و جزیره‌ای عمل کردن آنها می‌توان مشاهده کرد.

با توجه به تدوین برنامه توسعه هفتم کشور نتایج این گزارش می‌تواند در اصلاح و بهبود سیاست‌های موجود متناسب با واقعیت‌های حال حاضر مسائل حوزه نخبگان و شرایط عملکردی واقعی دستگاه‌های اجرایی کشور در راستای قانون مورد نظر در سال‌هایی که از اجرای آن گذشت، راهگشای سیاستگذاران باشد. ارزیابی اهداف تعیین شده در برنامه ششم توسعه مشخصاً بند «ث» ماده (۶۴) و وضعیت عملکرد دستگاه‌های مشمول این قانون، گویای چالش‌های شناسایی شده است و راهکارهای پیشنهادی از قرار زیر است:

● اطلاعات آماری در خصوص جذب و به‌کارگیری نخبگان و مستعدان در دستگاه‌های اجرایی ارائه نشده است؛ توجه سیاستگذار به تعیین اهداف کمی برای هر دستگاه به‌ویژه در جذب، استخدام و به‌کارگیری نخبگان به شفافیت گزارش‌ها و نظارت بر عملکرد دستگاه‌ها کمک خواهد کرد. تازمانی که دستگاه‌ها از ارائه اطلاعات دقیق و آمار صحیح امتناع ورزند و هیچ معیار و شاخصی برای ارزیابی در دستگاه اجرایی و یا در بنیاد ملی نخبگان تعیین نشده باشد؛ سنجش وضعیت برنامه‌های عملیاتی و گزارش‌های سالیانه نیز به‌صورت کاملاً کلی و مبهم خواهد بود.

● اینکه برخی برنامه‌ها «تاحدی منطبق» و «غیر منطبق» ارزیابی شده‌اند، حکایت از عدم درک درست کارشناسان و مدیران برنامه‌ریز از اهداف قانون و سلیقه‌ای عمل کردن آنها دارد؛ بنابراین برای جلوگیری از اتلاف منابع این مسئله باید حل و فصل شود؛ از این رو نظارت بر دستگاه‌های اجرایی برای اجرای برنامه‌های منطبق با اهداف قانون باید مورد توجه سیاستگذاران قرار گیرد.

● عملکرد ناقص و مبهم دستگاه‌های اجرایی در طول سال‌های برنامه ششم می‌تواند یکی از عوامل تشدیدکننده بحران‌هایی همچون مهاجرت آشکار و پنهان نخبگان و فرار مغزها باشد. تناقضی در این رابطه مشهود است که چطور براساس گزارش‌های دستگاه ناظر در ارزیابی عملکرد دستگاه‌های اجرایی بسیاری از میانگین‌ها و آمارهای ارائه شده مطلوب و قابل قبول، برنامه‌های عملیاتی شده منطبق با سیاست‌ها و عملکردها خوب و بسیار خوب ارزیابی می‌شوند، اما در واقعیت، تشدید بحران‌هایی همچون مهاجرت استعدادها به مسئله‌ای اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی و آموزشی تبدیل می‌شود که چالشی عمده در مسیر توسعه کشور است.

۱. از مواردی که در گزارش سال ۱۳۹۹ بسیار قابل توجه و البته تأمل برانگیز است و دلیل برخی چالش‌های موجود در روند اجرایی‌سازی را به‌خوبی نشان می‌دهد، در گزارش عملکرد بنیاد ملی نخبگان دیده می‌شود: در ردیف ۲۵ از تعهدات این دستگاه، تعهد برنامه‌ای «نظارت بر دستگاه‌های دولتی در حوزه امور نخبگان و هماهنگی بین آنها با هدف مدیریت استعدادها جهت بهره‌گیری از آنها در بخش‌های مختلف کشور» در سال چهارم اجرا فاقد گزارش است! وضعیت نامطلوب و ضعیف هماهنگ‌سازی و نظارت دستگاه متولی کاملاً بدیهی است.
۲. مراجعه به سند راهبردی کشور در امور نخبگان، فصل ۴، ص ۲۲ و گزارش روند اجرایی‌سازی سال ۱۳۹۷، تعهدات برنامه‌ای بنیاد ملی نخبگان ردیف ۱۴، ص ۱۱۴.
۳. مراجعه به سند راهبردی کشور در امور نخبگان، فصل ۴، ص ۲۳ و گزارش روند اجرایی‌سازی سال ۱۳۹۷، تعهدات برنامه‌ای بنیاد ملی نخبگان ردیف ۲۷، ص ۱۱۶.

جدول ۷. چالش‌های شناسایی شده و راهکارهای پیشنهادی

ردیف	چالش شناسایی شده	سطح مداخله سیاستی	راهکار پیشنهادی
۱	ضعف نظام حکمرانی کارآمد در حمایت از نخبگان	تقنینی، سیاستگذاری	تعیین تکلیف نقش بنیاد ملی نخبگان و تغییر ساختاری با تأکید بر نقش تسهیلگری در نظام حکمرانی امور نخبگان
۲	فقدان اولویت‌بندی مناسب در اجرای تعهدات برنامه‌ای دستگاه‌ها	برنامه‌ریزی	تعیین اولویت‌ها، بازه‌زمانی و هدفگذاری‌های کمی در کارگروه‌های مشترک و ابلاغ به دستگاه‌ها و نظارت جدی بر اجرا.
۳	مشخص نبودن سازوکارهای نظارتی	سیاستگذاری، برنامه‌ریزی	تعیین تکلیف بنیاد ملی نخبگان به‌عنوان نهاد مسئول نظارت و تعیین حدود و ثغور فعالیت‌های نظارتی آن در حوزه نخبگان. طراحی و استقرار نظام جامع ارزیابی عملکرد و تدوین شاخص‌ها و معیارها با هدف نظارت جدی بنیاد بر سایر دستگاه‌های اجرایی و ارائه گزارش‌های عملکردی ۶ ماهه عملکرد توسط دستگاه‌ها.
۴	موقعیت تعارض منافع ناشی از اتحاد ناظر و منظور (نظارت‌شونده)	سیاستگذاری، تقنینی	رفع موقعیت‌های تعارض منافع؛ راهبرد تغییر قواعد و ساختار باید مورد توجه سیاستگذاران قرار گیرد تا با اصلاح سازوکارهای موجود موقعیت تعارض منافع ناشی از اتحاد ناظر و منظور، مرتفع شود. همچنین موظف نمودن بنیاد ملی نخبگان به ارائه گزارش‌های عملکرد ۶ ماهه به مجلس شورای اسلامی و/یا شورای عالی انقلاب فرهنگی. استقرار سامانه جامع مدیریت اطلاعات برنامه‌های عملیاتی دستگاه‌های اجرایی.
۵	نقص در اجرای برنامه‌ها و عدم پاسخگویی دستگاه‌های اجرایی	اجرای برنامه	ایجاد ساختارهای چابک سازمانی و هوشمند برای جلوگیری از اتلاف زمان و منابع؛ مدیریت چابک؛ توانمندسازی کارکنان و تیم‌ها، به حداقل رساندن سلسله‌مراتب و بوروکراسی.
۶	عدم حمایت از نخبگان و استعدادهای برتر خارج از کشور	سیاستگذاری	ایجاد فرصت‌های جدید با تدوین راهبردها و سیاست‌های کلان در جهت استفاده از مزیت‌های استعدادهای برتر خارج از کشور بدون حضور فیزیکی آنها در کشور.
۷	ضعف در شناسایی، هدایت و جذب نخبگان	تقنینی	- بازبینی و بازطراحی شاخص‌های شناسایی نخبگان براساس معیارهای اثربخشی و اثرگذاری نخبگان در خدمت به کشور - بسترسازی و مانع‌زدایی جهت به کارگیری نخبگان در چرخه خدمت به کشور با تأکید بر: - اصلاح طرح‌های طبقه‌بندی مشاغل دستگاه‌های اجرایی با رویکرد تعیین مشاغل دارای شرایط نخبگی براساس شاخص‌های جدید و تعاریف جدید از نخبه - تعریف مشوق‌های مالیاتی و بیمه‌ای برای بخش خصوصی جهت به‌کارگیری نخبگان.
۸	عدم در نظر گرفتن ردیف اعتباری	سیاستگذاری، تقنینی	افزایش بودجه متناسب با اهمیت موضوع در حوزه حمایت از نخبگان، تنوع‌بخشی به منابع مالی، استفاده از ظرفیت فرهنگ وقف



[منابع و مأخذ]

۱. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، گزارش «بررسی عملکرد سیاست‌ها و برنامه‌های تقویت علوم پایه»، فروردین‌ماه ۱۴۰۱.
۲. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، گزارش «آسیب‌شناسی سیاست‌گذاری آموزش و پرورش در قوانین برنامه‌های توسعه و عمرانی (۱۴۰۰-۱۳۲۷)»، مهرماه ۱۴۰۰.
۳. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، گزارش «بررسی عملکرد احکام برنامه ششم در خصوص حفاظت، احیا، مدیریت و بهره‌برداری مناسب از تالاب‌های کشور، جز «ب» ماده (۳۸) برنامه ششم»، تیرماه ۱۴۰۱.
۴. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، گزارش «بررسی نحوه اجرای بند «ح» ماده (۴۶) قانون برنامه پنجم توسعه (شبکه علمی کشور)»، اسفندماه ۱۳۹۲.
۵. گزارش روند اجرایی‌سازی بند «ث» ماده (۶۴) قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، سال اول اجرای قانون. ویرایش اول، بنیاد ملی نخبگان، ۱۳۹۷.
۶. گزارش روند اجرایی‌سازی بند «ث» ماده (۶۴) قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، سال دوم اجرای قانون. ویرایش دوم، بنیاد ملی نخبگان، ۱۳۹۸.
۷. گزارش اجرایی‌سازی سند راهبردی کشور در امور نخبگان در سال سوم (از تیرماه ۱۳۹۸ لغایت تیرماه ۱۳۹۹) براساس بند «ث» ماده (۶۴) قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، بنیاد ملی نخبگان، ۱۳۹۹.
۸. میثاق نظام نخبگانی، گزارش اجرایی‌سازی سند راهبردی کشور در امور نخبگان در سال چهارم (از تیرماه ۱۳۹۹ لغایت تیرماه ۱۴۰۰) براساس بند «ث» ماده (۶۴) قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران،
۹. پیوست (۱) گزارش میزان عملکرد دستگاه‌های اجرایی در خصوص اجرای «سند راهبردی کشور در امور نخبگان» مصوب شورای عالی انقلاب فرهنگی، بنیاد ملی نخبگان.
۱۰. پیوست (۲) چالش‌ها و موانع بنیاد ملی نخبگان در اجرای بند «ث» ماده (۶۴) قانون برنامه ششم توسعه، بنیاد ملی نخبگان.
۱۱. بررسی و تحلیل نتایج ارزیابی عملکرد سال ۱۳۹۹ دستگاه‌های اجرایی استان تهران، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان تهران، معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی، آبان‌ماه ۱۴۰۰.
۱۲. گزارش دیدار نخبگان و استعداد‌های برتر علمی با حضرت آیت‌الله خامنه‌ای در ۲۵ مهرماه ۱۳۹۷.
۱۳. گزارش‌های تخصصی و یادداشت‌های تحلیلی رصدخانه مهاجرت ایران <https://imobs.ir>
۱۴. سیاست‌های کلی نخبگان و وضعیت موجود رویکردهای کلان، سیاست‌ها و برنامه‌های کشور در حوزه نخبگان و استخراج نقاط نیازمند سیاست‌گذاری، رصدخانه مهاجرت ایران.
۱۵. رشیدی، سعید و سیدمحمدحسین، کمانی و علیرضا، موغلی. (۱۴۰۰). تأثیر به‌کارگیری حکمرانی شبکه‌ای، بر عناصر مدیریت بحران در بلایای طبیعی در سازمان‌های مرتبط با بحران استان کهگیلویه و بویراحمد، مسکن و محیط روستا، ۱۴۰۰.
۱۶. پورصادق، ناصر و آذر، اسلامی و مسعود، حقیقی. مدیریت استعداد در اسناد سیاستی جمهوری اسلامی ایران، فصلنامه علمی مدیریت منابع در نیروی انتظامی، سال ۹، ۱۴۰۰.
۱۷. سیدی، سیدمهدی و عفت، قدیرزاده. تحلیل راهبردهای مرتبط با نخبگان براساس دیدگاه‌های مقام معظم رهبری، نشریه فرهنگ و ارتقای سلامت، فرهنگستان علوم پزشکی، سال پنجم، ش ۱، ۱۴۰۰.



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