

## مطالعه و بررسی ساختار دولتی مناسب برای امور نوجوانان و جوانان





بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

تاریخ انتشار:

۱۴۰۵/۲/۲۶

شماره مسلسل:

۲۱۵۱۷



مرکز پژوهش‌های  
مجلس شورای اسلامی

**عنوان گزارش:**

مطالعه و بررسی ساختار دولتی مناسب برای امور نوجوانان و جوانان

نوع گزارش: طرح / لایحه □ راهبردی ■ نظارتی □ پیش‌نویس قانونی □

**نام دفتر:**

مطالعات فرهنگی و آموزش

**تهیه و تدوین:**

بهزاد خلیلی

**ناظر علمی:**

موسی بیات

**اظهار نظر کننده:**

ریحانه رحمانی‌پور (مدیرکل دفتر مطالعات اجتماعی)

**اظهار نظر کنندگان خارج از مرکز:**

سیدمرتضی میرباقری (رئیس مرکز ملی امور جوانان در دولت هفتم و مشاور رئیس‌جمهور و رئیس سازمان ملی جوانان در دولت هشتم)، رحیم عبادی (مشاور رئیس‌جمهور و رئیس سازمان ملی جوانان در دولت هشتم)، محمد مهدی تندگویان (معاون امور جوانان وزارت ورزش و جوانان در دولت دوازدهم)، صابر میرزایی (معاون پژوهش و توسعه مرکز همکاری‌های فناوری و نوآوری ریاست‌جمهوری)، کیومرث اشتریان (عضو هیئت‌علمی دانشگاه تهران و دبیر کمیسیون امور اجتماعی و دولت الکترونیک در دولت‌های یازدهم و دوازدهم)، مرتضی فیروزآبادی (معاون اشتغال کمیته امداد امام خمینی (ره))، بهمن مشکینی (قائم‌مقام سازمان ملی جوانان تا سال ۱۳۸۲ و مشاور وزیر و معاون امور مردم‌نهاد وزارت کشور در دولت یازدهم)، فاطمه قاسم‌پور (نماینده مجلس شورای اسلامی در دوره یازدهم)، سیدمحسن بنی‌جمالی (مدیرکل و کارشناس ارشد سابق سازمان ملی جوانان و مدیر گروه مطالعات و پژوهش‌های مدیریتی مرکز مطالعات راهبردی وزارت ورزش و جوانان)، وحید موسی‌زاده (مدیرکل و کارشناس ارشد سابق سازمان ملی جوانان و کارشناس معاونت امور جوانان وزارت ورزش و جوانان)، روح‌الله اسدی (مدیرکل دفتر هماهنگی و نظارت بر امور جوانان وزارت ورزش و جوانان در دولت چهاردهم)، پدram کاویان (سیاست‌پژوه مسائل فرهنگی و اجتماعی)

**همکار:**

نسترن پیر کفاش فومنی (پژوهشگر گروه نظام اداری، ساختار و فرایند دولت دفتر مطالعات مدیریت)

**همکار خارج از مرکز:**

مهدی همتی (دانشجوی دکتری مدیریت دولتی دانشگاه تهران)

**صفحه‌آرا:**

سیده فاطمه ابوطالبی

**ویراستار ادبی:**

اکرم وحدانی‌فر

**واژه‌های کلیدی:**

۱. جوانان
۲. نوجوانان
۳. ساختار سازمانی

**تاریخ شروع مطالعه:**

۱۴۰۴/۰۷/۰۱



## فهرست مطالب

۶	چکیده
۷	خلاصه مدیریتی
۹	۱. مقدمه و بیان مسئله
۱۱	۲. نظرهای موافق و مخالف با تغییر معاونت امور جوانان به سازمان ذیل وزارت ورزش و جوانان
۱۱	۲-۱. نظر موافق
۱۱	۲-۲. نظرهای مخالف
۱۶	۳. بازتعریف ساختار دولتی متمرکز در امور نوجوانان و جوانان
۱۶	۳-۱. ضرورت توجه جدی به موضوع نوجوان در سازمان
۱۶	۳-۲. مأموریت‌های سازمان مختص نوجوانان و جوانان، بایسته‌ها، ابزار و جانمایی در نظام حکمرانی
۱۹	۳-۳. شیوه عمل سازمان امور نوجوانان و جوانان
۲۰	۳-۴. ساختار سازمانی مناسب
۲۱	۳-۵. ضرورت تعریف زیست‌بوم حکمرانی در امور نوجوانان و جوانان
۲۳	۳-۶. اشتراک‌ها و وجوه تمایز سازمان ملی نوجوانان و جوانان (پیشنهاد گزارش) با سازمان ملی جوانان (ساختار سازمانی سابق)
۲۶	۴. جمع‌بندی و ارائه پیشنهاد
۲۸	منابع و مآخذ

## فهرست جداول

۱۰	جدول ۱. پیشنهادهای دولت‌ها برای تغییر ساختار دولتی مختص امور جوانان از زمان تشکیل وزارت ورزش و جوانان تاکنون
۱۳	جدول ۲. وزاری ورزش و جوانان از ابتدای تأسیس وزارت ورزش و جوانان به همراه سوابق مهم کاری مرتبط آنها با امور جوانان
۱۴	جدول ۳. ماهیت و وظایف وزارت ورزش و جوانان در امور جوانان
۱۷	جدول ۴. مأموریت‌های سازمان ملی نوجوانان و جوانان و ملزومات تحقق آنها
۱۹	جدول ۵. مقایسه امکان شیوه‌های مختلف جانمایی سازمان امور نوجوانان و جوانان در ساختار دولتی برای تحقق مأموریت‌های چهارگانه
۲۰	جدول ۶. بخش‌های مختلف سازمان ملی نوجوانان و جوانان برای تحقق مأموریت‌های مربوطه
۲۳	جدول ۷. مأموریت‌های سازمان ملی نوجوانان و جوانان و بازیگران کلیدی زیست‌بوم حکمرانی فعال در حوزه نوجوانان و جوانان
۲۵	جدول ۸. اشتراکات و افتراقات سازمان ملی نوجوانان و جوانان (پیشنهاد گزارش) با سازمان ملی جوانان

## فهرست اشکال

۹	شکل ۱. سیر تغییر تشکیلات دولتی مختص امور جوانان در نظام جمهوری اسلامی ایران
۲۰	شکل ۲. آرایش نهادی و شیوه عمل سازمان ملی نوجوانان و جوانان
۲۱	شکل ۳. ساختار سازمانی پیشنهادی ملی نوجوانان و جوانان ذیل رئیس‌جمهور
۲۲	شکل ۴. بازیگران کلیدی در زیست‌بوم حکمرانی در امور نوجوانان و جوانان
۲۶	شکل ۵. مأموریت‌های مهم سازمان مختص امور فرابخشی نوجوانان و جوانان



## مطالعه و بررسی ساختار دولتی مناسب برای امور نوجوانان و جوانان

Doi: [10.22034/mrc.report.21517](https://doi.org/10.22034/mrc.report.21517)

چکیده



از اوایل دهه ۱۳۷۰، با درک اهمیت و ضرورت توجه به دوره گذار از کودکی به بزرگسالی (شامل نوجوانی و جوانی)، وجه تشکیلاتی و سازمانی ویژه این موضوع فرابخشی و راهبردی (البته با محوریت جوان) در دستور کار مجموعه نظام قرار گرفت. اما از سال ۱۳۸۹ تاکنون که معاونت امور جوانان وزارت ورزش و جوانان متولی اصلی امور جوانان به‌شمار می‌رود، تمام دولت‌ها ساختار فعلی را در امور جوانان دچار مسائل مهم و چالش‌های جدی عملکردی دانسته‌اند. لذا همه دولت‌ها از جمله دولت کنونی (چهاردهم) خواهان تغییر آن شده‌اند. چالش مهم دیگر آنکه علی‌رغم احتساب دوره نوجوانی در دوره گذار و اهمیت یافتن این گروه سنی در سال‌های اخیر، تاکنون از حیث سازمانی در دولت به‌صورت متمرکز مورد توجه قرار نگرفته است.

برای تعیین ساختار دولتی مناسب و مختص نوجوانان و جوانان ابتدا باید مشخص شود که مأموریت‌های این سازمان در مجموعه دولت کدام‌اند؟ در این خصوص می‌توان به: ۱. مرجعیت فکری و تشخیصی، ۲. برنامه‌ریزی و تصمیم‌گیری، ۳. راهبری، تنظیم‌گری، پیگیری و تسهیل‌گری با هدف اجرایی‌سازی و ۴. پایش، نظارت و ارزیابی اشاره کرد. برای تحقق این مأموریت‌های فرابخشی در کلان دولت، ضمن پیشنهاد تشکیل سازمان ملی نوجوانان و جوانان ذیل رئیس‌جمهور و تعریف زیست‌بوم‌های حکمرانی در امور نوجوانان و جوانان، بر نقش‌آفرینی محوری سازمان در این زیست‌بوم و وجود ستاد ملی نوجوانان و جوانان در دولت و فرایند حل مسائل نوجوانان و جوانان و همچنین وجود نیروی انسانی توانمند به‌منظور تحقق مأموریت‌های یاد شده تأکید می‌شود.



### بیان / شرح مسئله

به سبب اهمیت دوره گذار افراد از کودکی به بزرگسالی، توجه متمرکز به این دوره در نظام جمهوری اسلامی ایران عملاً با تأسیس شورای عالی جوانان در سال ۱۳۷۱ آغاز شد. پس از این تصمیم شورای عالی انقلاب فرهنگی، در سال ۱۳۷۷ مرکز ملی جوانان در دولت ایجاد شد و سپس در سال ۱۳۷۹ به سازمان ملی جوانان ارتقا یافت. اما در سال ۱۳۸۹ بر اساس تصمیم مجلس شورای اسلامی سازمان‌های ملی جوانان و تربیت بدنی ادغام شدند و از آن پس امور جوانان در قالب معاونت امور جوانان ذیل وزارت ورزش و جوانان دنبال شد. افزون بر آن، تغییر عنوان شورای عالی جوانان به شورای عالی نوجوانان و جوانان در سال ۱۴۰۲ را نیز باید به تحولات ساختاری متمرکز در امور نوجوان و جوان افزود. مسئله نخست آنکه تاکنون به لحاظ تشکیلاتی در بدنه دولت به موضوع نوجوان توجه نشده و موضوع مهم دیگر آنکه از سال ۱۳۸۹ (زمان تأسیس وزارت ورزش و جوانان) تاکنون، تمام دولت‌های بر سر کار آمده از جمله دولت چهاردهم با طرح دلایلی همچون نادیده گرفته شدن امر جوان در آن وزارتخانه، بر ضرورت تغییر ساختار کنونی در امور جوانان تأکید کرده‌اند. پرسش مهم آن است که تشکیلات دولتی مناسب برای امور نوجوانان و جوانان چیست و در این رابطه چه ملزوماتی را باید رعایت کرد؟

### نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

- تصمیم‌گیری برای جانمایی یک سازمان مختص نوجوانان و جوانان در مجموعه دولت تابع تعریف مأموریت‌های درست آن سازمان است. به عبارت دیگر، در گام نخست باید معلوم شود کارویژه سازمان چیست؟ بعد از پاسخ به این پرسش مهم است که محل مناسب قرارگیری برای تحقق حداکثری مأموریت‌ها مشخص می‌شود.
- در مجموعه دولت مرجعیت فکری و تشخیصی، برنامه‌ریزی و تصمیم‌گیری، تسهیل‌گری، هماهنگی و پیگیری، رصد و پایش و نظارت در حوزه نوجوان و جوان دچار اختلال جدی است. این موارد موضوعاتی نیستند که بتوان با واسپاری به دستگاه بخشی انتظار رفع آنها را داشت. لذا نیازمند دستگاهی متمرکز در بدنه دولت است تا بتواند این مأموریت‌های مهم را انجام دهد.
- سازمان مختص نوجوانان و جوانان برای انجام مأموریت‌های ستادی و فرابخشی خود در مجموعه دولت نیازمند ابزار مهمی همچون جانمایی درست در تشکیلات دولتی است که در حال حاضر وزارت ورزش و جوانان به سبب غلبه امر ورزش در آن - که موضوعی صفی و اجرایی است - بستر مناسبی برای پیشبرد انجام مأموریت‌های یاد شده نیست. به عبارت دیگر موضوعات نوجوانان و جوانان فرابخشی‌اند، اما بخشی‌انگاری آنها در سطح دولت موجب شده است تا سازمان با مأموریت خاص این گروه‌ها نتواند موفقیت لازم را به دست آورد. قدرت سازمان باید به گونه‌ای باشد که بتواند امور ستادی خود را در نظام دولتی به بهترین وجه ممکن انجام دهد. به این منظور، قرارگیری در نزدیک‌ترین موقعیت به رأس قوه مجریه مناسب این سازمان است.
- موضوعات فرابخشی نوجوانان و جوانان هر کدام نیازمند تعریف یک زیست‌بوم حکمرانی با محوریت و راهبری سازمان مختص خود هستند.
- به طور کلی برای ارتقای عملکرد سازمان مختص نوجوانان و جوانان، به موضوع قدرت‌یابی آن از طریق تعریف مأموریت‌های صحیح، جانمایی مناسب در ساختار دولتی، وجود نیروی انسانی توانمند برای تحقق مأموریت‌های ستادی و فرابخشی و نقش‌آفرینی محوری در فرایند حل مسائل نوجوانان و جوانان باید توجه کرد.
- نحوه عمل و اقدام سازمان نوجوانان و جوانان مبتنی بر پیشبرد اهداف با استفاده از ظرفیت‌های قانونی و ساختار دولتی (شیوه مستقیم) و همچنین بهره‌گیری از ظرفیت خارج دولت (شیوه غیرمستقیم) صورت می‌گیرد.



## پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی یا سیاستی

■ پیشنهاد می‌شود قانون تشکیل سازمان ملی نوجوانان و جوانان با مفاد ذیل در مجلس شورای اسلامی به تصویب برسد؛

### ماده (۱): تعاریف و اختصارات:

**سازمان:** سازمان ملی نوجوانان و جوانان.

**نوجوان:** به هر فرد ایرانی که در بازه سنی ۱۲ تا ۱۷ سال قرار دارد گفته می‌شود.

**جوان:** به هر فرد ایرانی که در بازه سنی ۱۸ تا ۳۵ سال قرار دارد گفته می‌شود.

**ماده (۲):** معاونت امور جوانان با تمام اعتبارات، نیروی انسانی و امکانات خود از وزارت ورزش و جوانان متنزع می‌شود و تحت عنوان سازمان ملی نوجوانان و جوانان ذیل رئیس‌جمهور فعالیت خواهد کرد که رئیس آن در حکم معاون رئیس‌جمهور است.

**ماده (۳):** مأموریت اصلی سازمان سامان‌دهی امور نوجوانان و جوانان است که اختیارات، وظایف و اقدامات این دستگاه در ابعاد چهارگانه مأموریتی شامل مرجعیت فکری و تشخیصی، برنامه‌ریزی و خط‌مشی‌گذاری، تنظیم‌گری، تسهیل‌گری و پیگیری برای اجرایی‌سازی و رصد، پایش و نظارت سیاست‌ها در قوه مجریه تعریف می‌شود.

تبصره: دولت مکلف است حداکثر تا چهار ماه پس از ابلاغ قانون، حدود فعالیت، اختیارات، ابزار و وظایف سازمان برای تحقق ابعاد چهارگانه مأموریتی را در قالب اساسنامه به تصویب برساند.

**ماده (۴):** سازمان اداری و استخدامی کشور مکلف است با همکاری سازمان حداکثر تا سه ماه پس از ابلاغ این قانون ساختار و تشکیلات اداری آن دستگاه را متناسب با تحقق مأموریت‌های سازمانی تهیه و تأیید کند.

**ماده (۵):** حداکثر تا چهار ماه پس از آغاز به کار رسمی دولت در هر دوره ریاست‌جمهوری، سازمان مکلف است برنامه جامع چهارساله دولت را در امور نوجوانان و جوانان با محوریت اتخاذ سیاست‌های عملیاتی مبتنی بر حل مسائل بنیادین و نوپدید، در نظر گرفتن شاخص‌های ارزیابی کمی و کیفی معتبر، تقسیم وظایف دستگاهی و پیش‌بینی ظرفیت پایش، نظارت و پیگیری تدوین کند و به تصویب هیئت‌دولت برساند.

**تبصره «۱»:** سازمان مکلف است نسبت به اجرای این برنامه هر ۶ ماه یک بار به کمیسیون‌های اجتماعی و فرهنگی مجلس گزارش بدهد.

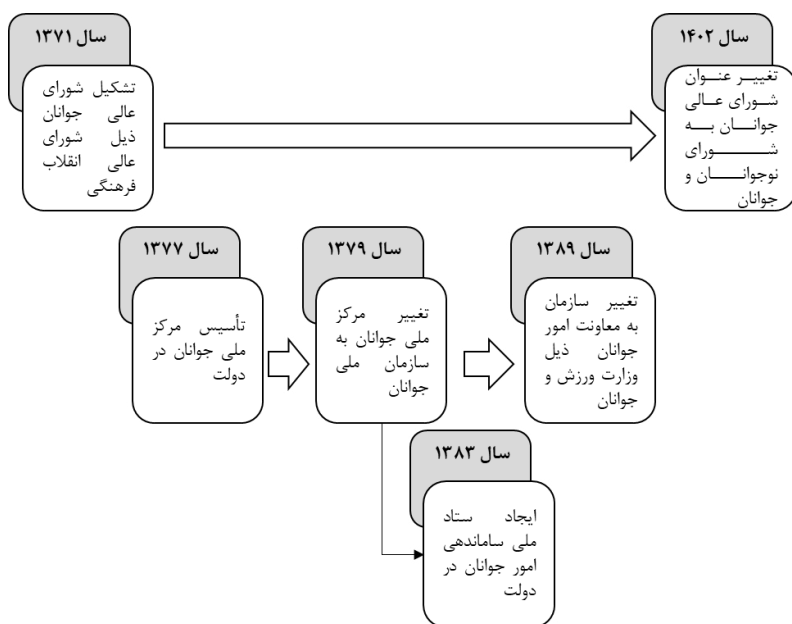
**تبصره «۲»:** سازمان پاسخ‌گوی عملکرد دولت در خصوص این برنامه است.

**ماده (۶):** رئیس سازمان باید دارای سابقه کار حداقل به‌مدت پنج سال و تحصیلات عالی مرتبط با حوزه نوجوانان و جوانان باشد.

## ۱. مقدمه و بیان مسئله

در دوره پساجنگ تحمیلی، بخش قابل توجهی از جمعیت کشور در سن جوانی قرار داشت که این موضوع موجب شد تا برنامه‌ریزی برای سامان‌دهی امور جوانان اهمیت یابد. هم‌زمان با جوانی جمعیت، اتخاذ سیاست‌های مؤثر برای محافظت از نسل جوان در برابر شبیخون فرهنگی نیز ضرورت یافته بود [۱]. لذا با تصمیم شورای عالی انقلاب فرهنگی در سال ۱۳۷۱، شورای عالی جوانان تشکیل شد؛ البته در سال ۱۴۰۲، عنوان آن به شورای عالی نوجوانان و جوانان تغییر یافت [۲] [۳]. پس از گذشت مدتی از استقرار این شورا، با طرح استدلال‌هایی همچون نزدیک شدن به دستگاه‌های اجرایی و سهولت پیگیری برنامه‌ها، پیش‌بینی ساختار ویژه‌ای برای امور جوانان در قوه مجریه پیشنهاد شد که در پی آن، در سال ۱۳۷۷ و با موافقت رئیس‌جمهور وقت، مرکز ملی جوانان ایجاد شد. سپس در سال ۱۳۷۹ و براساس ماده (۱۵۷) قانون برنامه سوم توسعه، مرکز ملی جوانان به سازمان ملی جوانان تبدیل شد که ابتدا رئیس سازمان، مشاور رئیس‌جمهور بود که بعد از مدتی به‌عنوان معاون رئیس‌جمهور شناخته شد. همچنین براساس برنامه جامع ملی سامان‌دهی امور جوانان مصوب هیئت وزیران در سال ۱۳۸۳ و با هدف تسهیل پیگیری امور جوانان، ستاد سامان‌دهی امور جوانان که دستگاه‌های اجرایی عضو آن بودند، تحت اداره سازمان ملی جوانان تشکیل شد. اما در اواخر دهه ۱۳۸۰ و در مجلس شورای اسلامی، موضوع ادغام اعتبارات، نیروی انسانی و امکانات سازمان‌های تربیت‌بدنی و ملی جوانان و تبدیل آنها به وزارت ورزش و جوانان پیگیری و دنبال شد که سرانجام در دی‌ماه سال ۱۳۸۹ این وزارتخانه با تصمیم مجلس شورای اسلامی تشکیل شد. بعد از آن موضوع جوانان در قالب معاونت امور جوانان این وزارتخانه دنبال شد [۴].

شکل ۱. سیر تغییر تشکیلات دولتی مختص امور جوانان در نظام جمهوری اسلامی ایران



مأخذ: یافته‌های پژوهش.



نکته حائز اهمیت، مخالفت دولت وقت با این ادغام بود. استدلال این بود که ادغام یاد شده شتاب‌زده و غیرکارشناسی است. دولت معتقد بود نوع موضوعات مورد توجه در این دو سازمان تفاوت بنیادینی با یکدیگر دارند [۴] [۵] [۶] [۷]. فارغ از آنکه در ساختار دولتی از توجه متمرکز سازمانی نسبت به نوجوانان غفلت شده است، از ابتدای شکل‌گیری وزارت ورزش و جوانان نیز تاکنون، تشکیلات دولتی در امور جوانان همواره محل تردید قرار گرفته است و حتی تلاش تمام دولت‌های بعدی بر آن بوده تا ساختار یاد شده تغییر یابد. از جمله استدلال‌های دولت‌ها می‌توان به غیرکارشناسی بودن ادغام، به حاشیه رفتن امور جوانان در وزارت ورزش و جوانان و پاسخ‌گو نبودن ساختار کنونی به نیازهای جوانان اشاره کرد [۸] [۹] [۱۰].

#### جدول ۱. پیشنهاد‌های دولت‌ها برای تغییر ساختار دولتی مختص امور جوانان از زمان تشکیل وزارت ورزش و جوانان تاکنون

ردیف	تاریخ	عنوان پیشنهاد برای تغییر در ساختار	پیشنهاددهنده	بستر و قالب ارائه و طرح پیشنهاد	دلایل اعلامی
۱	سال ۱۳۹۳	در دستورکار قرار گرفتن تفکیک حوزه جوانان از ورزش [۸]	دولت یازدهم	نخستین جلسه شورای عالی جوانان	غیرکارشناسی بودن ادغام سازمان ملی جوانان و سازمان تربیت‌بدنی و تشکیل وزارت ورزش و جوانان در سال ۱۳۸۹
۲	۲۱ خردادماه ۱۳۹۶	انتزاع امور جوانان از وزارت ورزش و جوانان و تشکیل سازمان ملی جوانان ذیل رئیس‌جمهور [۱۱]	دولت دوازدهم	لایحه اصلاح بخشی از ساختار دولت	سامان‌دهی امور جوانان و هماهنگ‌سازی اقدامات دستگاه‌های مسئول در حوزه جوانان
۳	۱ بهمن‌ماه ۱۳۹۷	انتزاع امور جوانان از وزارت ورزش و جوانان و تشکیل سازمان ملی جوانان ذیل رئیس‌جمهور [۹]	مجلس دهم	طرح انتزاع امور جوانان از وزارت ورزش و جوانان و تشکیل سازمان ملی جوانان	به حاشیه رفتن امور جوانان در وزارت ورزش و جوانان
۴	۱۸ آبان‌ماه ۱۴۰۰	تبدیل معاونت امور جوانان به فرارگاه مرکزی جوانان تشکیل سازمان جوانان ذیل وزارت ورزش و جوانان [۱۲]	دولت سیزدهم - وزارت ورزش و جوانان	در جلسه کمیسیون فرهنگی مجلس	نامعلوم
۵	۲۶ بهمن‌ماه ۱۴۰۳	برنامهریزی وزارت ورزش برای احیای مجدد سازمان ملی جوانان [۱۳]	دولت چهاردهم - وزارت ورزش و جوانان	سخنرانی وزیر ورزش و جوانان	تلاش برای ایجاد زیربنای لازم جهت نقش‌آفرینی جوانان در نظام حکمرانی
۶	۲۵ آبان‌ماه ۱۴۰۴	تشکیل سازمان جوانان ذیل وزارت ورزش و جوانان [۱۰]	دولت چهاردهم - وزارت ورزش و جوانان	سخنرانی و نشست خبری معاون امور جوانان وزیر ورزش و جوانان	پاسخ‌گو نبودن ساختار کنونی به نیاز جوانان

حال پس از گذشت پانزده سال از پیگیری امور جوانان در قالب معاونت ذیل وزارت ورزش و جوانان، همان‌گونه که در جدول ۱ اشاره شده است، دولت چهاردهم نیز در نظر دارد تا تشکیلات دولتی مختص امور جوانان را تغییر دهد؛ به‌گونه‌ای که معاونت امور جوانان به سازمان جوانان ذیل همان وزارت ورزش و جوانان تغییر یابد. به سبب اهمیت موضوع، در گزارش حاضر تلاش بر آن است تا با بهره‌گیری از گفت‌وگو با صاحب‌نظران و خبرگان مطلع و همچنین نگاه کارشناسی مرکز، پاسخ مطلوبی به پرسش‌های «آیا پیشنهاد دولت چهاردهم در خصوص تغییر ساختار دولتی جوانان مناسب ارزیابی می‌شود؟» و «کدام آرایش نهادی- سازمانی در قوه مجریه با محوریت نوجوانان و جوانان مناسب‌تر است؟» داده شود.

## ۲. نظرهای موافق و مخالف با تغییر معاونت امور جوانان به سازمان ذیل وزارت ورزش و جوانان

### ۲-۱. نظر موافق

#### ۲-۱-۱. آزادی عمل بیشتر سازمان جوانان ذیل وزارتخانه نسبت به حالت معاونت

بخش‌های صفی یک سازمان باید تصمیمات مورد نظر خود را با موافقت بخش‌های مختلف ستادی عملیاتی کنند که این امر بر دادن اختیارات کنترلی/ کارکردی به ستاد اشاره دارد و البته این موضوع می‌تواند چالش‌های متعددی را میان صف و ستاد ایجاد کند. برای نمونه، یک معاونت ذیل وزارتخانه باید عمل مشخصی را از جنبه‌های اداری، نیروی انسانی و مالی با بخش‌های ستادی مربوطه هماهنگ، و بعد از کسب موافقت آنها اقدام کند. بنابراین معاونت فرایندی نسبتاً طولانی را داخل ساختار خود طی می‌کند تا بتواند در نقطه آغاز و شروع اقدام قرار گیرد که در چنین شرایطی امکان عمل و اقدام سریع و به‌موقع را از دست می‌دهد. چه بسا وجود ناهماهنگی‌ها و مخالفت ستاد با صف، سبب شود تا به‌طور کلی قادر به اجرای سیاست و برنامه مورد نظر خود نباشد. لذا به‌طور معمول معاونت‌هایی که عمده فعالیت آنها از جنس اجرا و اقدام است، برای آنکه بتوانند سرعت عمل خود را افزایش دهند و حرکت پویاتری را طی کنند، از داشتن استقلال استقبال می‌کنند. مستقل شدن به معنای توانایی تصمیم در موضوعاتی همچون امور مالی، داشتن حق امضا و عقد قرارداد و همچنین منابع انسانی است. بنابراین اگر نوع مأموریت سازمان جوانان اغلب از جنس صفی باشد، تبدیل معاونت امور جوانان به سازمان ذیل وزارت ورزش و جوانان، آزادی عمل و استقلال بیشتری را به‌همراه خواهد داشت. لذا مورد تعیین‌کننده برای بهینه بودن این تصمیم، نوع مأموریت سازمان است که باید صفی باشد، نه ستادی.

البته به‌نظر می‌رسد اگر مسئله فقط طولانی بودن فرایندهای مالی و اداری باشد، به‌طور منطقی باید تعریف حدود اختیارات ستاد و شفاف‌سازی عرصه کنش آن را در دستور کار قرار داد، وگرنه صرف «تبدیل معاونت به سازمان» در یک وزارتخانه برای آن معاونت استقلال به‌دنبال نخواهد داشت؛ زیرا همچنان بسیاری از گلوگاه‌ها از جنس مقررات هزینه‌کرد، کنترل‌های مالی، تشریفات معاملاتی و سازوکارهای نظارتی باوجود تغییر عنوان معاونت به سازمان سر جای خود باقی می‌مانند. موضوع مهم دیگر آنکه در بخش مالی دولت، نقش‌هایی مثل ذی‌حساب / صاحب‌حساب و سازوکارهای امضای مشترک و نظارت بر هزینه‌کرد، معمولاً بیرون از اختیار یک واحد صفی تنظیم می‌شوند و سازمان ذیل وزارتخانه همچنان در زنجیره فرماندهی وزیر و در چارچوب بودجه، تشکیلات مصوب و قواعد اداری همان دستگاه عمل می‌کند؛ مگر آنکه با هدف «افزایش آزادی عمل» اختیارات تفویض شده به‌صورت دقیق تصریح شده، و فرایندهای مورد اشاره اصلاح شده باشند.

### ۲-۲. نظرهای مخالف

برای ایده تغییر ساختار فعلی دولت در امور جوانان به سازمان ذیل وزارت ورزش و جوانان، نظرهای مخالف بر دو گونه است: نخست،



تأکید بر ضرورت وجود ساختار در امور جوانان و تغییر تشکیلات کنونی در امور جوانان، اما نه آن‌گونه که مورد نظر دولت است و دوم، نظر برخی مبنی بر حذف ساختار دولتی متمرکز در امور جوانان. در ادامه استدلال مخالفان هر دو گروه به تفصیل آمده است.

## ۲-۲-۱. مناسب نبودن بستر وزارت ورزش و جوانان برای پیگیری امور جوانان

از زمان ادغام سازمان ملی جوانان و سازمان تربیت‌بدنی در سال ۱۳۸۹ و تشکیل وزارت ورزش و جوانان تاکنون، بررسی عملکرد و نوع اعتبارات این وزارتخانه نشان می‌دهد امور جوانان موضوعی کاملاً حاشیه‌ای است. برای نمونه، یکی از ابعاد مهم توجه به یک موضوع در وزارتخانه، میزان اعتبارات اختصاص‌یافته به آن در دستگاه است. در این راستا و در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵، حداقل ۵،۹ درصد از اعتبارات وزارت ورزش و جوانان به بخش جوانان اختصاص دارد [۱۴]. ورزش موضوعی بخشی و تخصصی است که در کشور با مسائل زیادی مواجه است و عمده توان وزارتخانه مصروف امر ورزش می‌شود. حال آنکه جوان موضوعی فرابخشی است و نمی‌تواند در کنار موضوع بخشی قرار گیرد. استدلال می‌شود شیوه حکمرانی فعلی در امور جوانان در ایران مشابه هفتاد کشور دارای وزارت ورزش و جوانان است. اما از حیث کارکردی، وزارتخانه‌های یاد شده در آن کشورها هم در موضوع ورزش و هم در موضوع جوان اغلب به صورت ستادی عمل می‌کنند. همچنین آن کشورها به‌جای مواجهه با مسائل پیچیده و بنیادین در امور جوانان با مسائل ساده و در دسترس تری روبه‌رو هستند. در حالی که در ایران، امور جوانان با انباشتی از مسائل پیچیده و بغرنج مواجه است. از سوی دیگر، همان‌طور که اشاره شد، ورزش مسائل متعددی دارد که نیرو و توان وزارتخانه را به صورت صافی برای مرتفع ساختن آنها می‌گیرد. بنابراین به هر شیوه‌ای که تشکیلات مختص امور جوانان در آن وزارتخانه باشد، چه در قالب معاونت و چه در قالب سازمان ذیل وزارتخانه، ناکارآمد خواهد بود.

براساس شواهدی که در ادامه ارائه می‌شود، امر جوانان در وزارت ورزش و جوانان با دو مسئله مهم مواجه است که موجب شده تا از ابعاد مختلف در حاشیه قرار گیرد:

۱. رفتار سازمانی با محوریت و غلبه ورزش در سطح کلان دولت و وزارتخانه؛ برای نمونه بررسی رفتار دولت‌های مختلف در انتخاب وزرای ورزش و جوانان نشان می‌دهد رؤسای جمهور عموماً افراد ورزشی را به‌عنوان وزیر ورزش و جوانان خود انتخاب کرده‌اند و تاکنون فردی از حوزه جوانان به‌عنوان وزیر انتخاب نشده است. سابقه پانزده‌ساله چنین موضوعی از زمان تأسیس وزارتخانه تاکنون، این گزاره را در اذهان تقویت می‌کند که وزارت ورزش و جوانان در سطح دولت با موضوع ورزش شناخته می‌شود.

جدول ۲. وزرای ورزش و جوانان از ابتدای تأسیس وزارت ورزش و جوانان به همراه سوابق مهم کاری مرتبط آنها با امور جوانان [۱۵]، [۱۶]، [۱۷]، [۱۸]، [۱۹]، [۲۰]، [۲۱]، [۲۲]

ردیف	نام و نام خانوادگی	سوابق تحصیلی	سوابق مهم کاری		دوره خدمت	دولت
			در حوزه ورزش جوانان	در حوزه ورزش		
۱	محمد عباسی	دکتری مدیریت آموزش عالی	-	-	۱۳۹۰/۰۵/۱۲ تا ۱۳۹۲/۰۵/۲۶	دهم
۲	رضا صالحی امیری (سرپرست)	دکتری مدیریت دولتی	-	- رئیس کمیته ملی المپیک	۱۳۹۲/۰۵/۲۶ تا ۱۳۹۲/۰۸/۰۶	یازدهم
۳	محمد شریعتمداری (سرپرست)	-	-	-	۱۳۹۲/۰۸/۰۶ تا ۱۳۹۲/۰۸/۲۶	یازدهم
۴	محمود گودرزی	دکتری تربیت بدنی	-	- رئیس دانشکده تربیت بدنی دانشگاه تهران - رئیس فدراسیون تیراندازی کشور	۱۳۹۲/۰۸/۲۶ تا ۱۳۹۵/۰۷/۲۸	یازدهم
۵	سید نصرالله سجادی (سرپرست)	دکتری مدیریت و برنامه ریزی در ورزش	-	- دبیرکل کمیته ملی المپیک - معاون ورزش حرفه‌ای و قهرمانی وزارت ورزش و جوانان	۱۳۹۵/۰۷/۲۸ تا ۱۳۹۵/۰۸/۱۱	یازدهم
۶	مسعود سلطانی‌فر	کارشناسی ارشد علوم سیاسی	-	- قائم مقام و معاونت اداری و مالی سازمان تربیت بدنی کشور	۱۳۹۵/۰۸/۱۱ تا ۱۴۰۰/۰۶/۰۳	یازدهم و دوازدهم
۷	حمید سجادی	دکتری تخصصی مدیریت و برنامه ریزی در تربیت بدنی	-	- معاون امور ورزشی سازمان تربیت بدنی - معاون ورزش قهرمانی و حرفه‌ای وزارت ورزش و جوانان در دولت دهم - عضویت در هیئت رئیسه و هیئت‌های فدراسیون دو میدانی	۱۴۰۰/۰۶/۰۳ تا ۱۴۰۲/۰۵/۱۰	سیزدهم
۸	کیومرث هاشمی	کارشناس ارشد تربیت بدنی و علوم ورزشی	-	- رئیس کمیته ملی المپیک - سرپرست فدراسیون فوتبال	۱۴۰۲/۰۵/۱۰ تا ۱۴۰۳/۰۵/۳۱	سیزدهم
۹	احمد دنیا مالی	دکتری جغرافیای برنامه ریزی شهری	-	- رئیس فدراسیون قایق رانی	۱۴۰۳/۰۵/۳۱ تاکنون	چهاردهم



چالش نگاه حداقلی به موضوع جوانان در سطح وزارتخانه نیز مشاهده می‌شود: الف) باوجود گستردگی مسائل حوزه جوانان - همان‌گونه که پیش‌تر نیز ذکر شد - منابع مالی مختص جوانان به‌صورت بسیار حداقلی پیش‌بینی می‌شود. ب) به‌لحاظ ساختار سازمانی، در ابتدای تأسیس وزارتخانه، امور جوانان از چهار معاونت موجود، حائز دو معاونت امور جوانان و معاونت فرهنگی و تربیتی جوانان بود؛ اما پس از مدتی به یک مورد (معاونت امور جوانان) کاهش یافت و مابقی معاونت‌ها در امر ورزش متمرکز شدند. ج) باوجود آنکه تا زمان ادغام، نیروهای متخصص و باسابقه امور جوانان در ساختار (سازمان ملی جوانان) وجود داشتند، پس از ادغام، برخی از این افراد به حوزه ورزش رفتند. ضعیف شدن توان نیروی انسانی وزارتخانه در حوزه جوانان درحالی‌رخ داد که جریان جابه‌جایی نیروها در وزارتخانه میان حوزه ورزش و جوانان به زیان توان کارشناسی حوزه جوانان ختم شده است.

۲. اختیارات، منابع و ابزار معاونت امور جوانان برای تحقق اهداف و وظایف وزارتخانه در امور جوانان محدود است. بررسی [قانون اهداف، وظایف و اختیارات وزارت ورزش و جوانان](#) مصوب مجلس در تاریخ ۱۳۹۹/۰۷/۰۸ نشان می‌دهد که اغلب وظایف وزارتخانه در امور جوانان نوعاً ستادی‌اند.

### جدول ۳. ماهیت وظایف وزارت ورزش و جوانان در امور جوانان

ماهیت وظیفه	عنوان وظیفه	ردیف
تنظیم‌گری و نظارت	سامان‌دهی امور جوانان با مشارکت دستگاه‌های مرتبط و پیگیری نظارت بر اجرای آن	۱
نظارت	پیگیری اجرای مصوبات شورای عالی جوانان، ستاد ملی سامان‌دهی امور جوانان و سیاست‌های کلی جمعیت در بخش جوانان	۲
پایش	پایش و پژوهش مستمر وضعیت امور جوانان بر اساس شاخص‌های مصوب مراجع ذی‌ربط	۳
پژوهش	حمایت از برنامه‌های پژوهشی مرتبط با امور جوانان و تعامل با مراکز آموزشی و پژوهشی کشور	۴
تنظیم‌گری و نظارت	صدور مجوز فعالیت تشکلهای مردم‌نهاد جوانان و نظارت بر عملکرد آنها	۵
تنظیم‌گری و نظارت	صدور مجوز تأسیس و نظارت بر فعالیت خانه‌های جوانان	۶
اجرا	عضویت یا نمایندگی جمهوری اسلامی ایران در سازمان‌ها و مجامع بین‌المللی مرتبط با جوانان با رعایت قوانین و مقررات و هماهنگی وزارت امور خارجه	۷
تسهیل‌گری	حمایت از سرمایه‌گذاری بخش خصوصی و نهادهای غیردولتی در حوزه‌های مرتبط با امور جوانان	۸
تسهیل‌گری	اتخاذ تدابیر مناسب برای تسهیل تشکیل خانواده و ترویج فرهنگ فرزندآوری در زوج‌های جوان با استفاده از ظرفیت تمامی دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط و خیرین	۹
اجرا	حمایت و توانمندسازی جوانان با ایجاد مراکز تخصصی مشاوره ازدواج و خانواده در راستای تحقق سیاست‌های کلی جمعیت	۱۰

مأخذ: قانون اهداف، وظایف و اختیارات وزارت ورزش و جوانان مصوب مجلس در تاریخ ۱۳۹۹/۰۷/۰۸.

از جمله ملزومات مهم تحقق وظایف یاد شده در ساختار دولت، وجود اختیار و امکان دستوردهی سازمان و گزارش‌گیری از دستگاه‌های اجرایی است. این درحالی است که محل قرارگیری معاونت در ساختار دولتی، به‌گونه‌ای است که نمی‌تواند دیگر دستگاه‌های اجرایی را به انجام وظیفه‌ای مکلف، یا از آن دستگاه، مورد اجرایی را پیگیری کند. به‌عبارت‌دیگر، موضوعات بین‌بخشی و فرابخشی مستلزم آن‌اند که سازمان مربوطه به‌لحاظ ساختاری بر دیگر دستگاه‌ها امکان دستوردهی داشته باشند، اما معاونت از چنین امکانی برخوردار نیست و ذیل یک وزارتخانه هم‌عرض دیگر دستگاه‌های اجرایی قرار دارد. لذا بدیهی است که یکی از مهم‌ترین وظایف دستگاه در امور جوانان، سامان‌دهی امور جوانان با مشارکت دستگاه‌های مرتبط و پیگیری نظارت بر اجرای آن، قابلیت اجرا نداشته باشد.

## ۲-۲-۲. اولویت تمرکز بر بازتعریف مأموریت و شیوه عمل سازمان جوانان

نهاد دولتی مختص جوانان در وهله اول و پیش از آنکه به تغییر شیوه حکمرانی بیندیشد، باید موضوع ماهیت سازمان را تعیین تکلیف کند. به عبارت دیگر، باید به طور صریح و شفاف روشن شود که مأموریت این نهاد چیست؟ این سازمان ایجاد شده است که چه کار کند یا کدام هدف را محقق سازد؟ و قرار است در این مسیر چگونه عمل کند؟ به طور منطقی نوع مأموریت و شیوه عمل سازمان، جانمایی آن در نظام حکمرانی را نیز معین می‌کند. لذا نمی‌توان ابتدا شیوه حکمرانی در امور جوانان را تغییر داد و سپس به مأموریت و شیوه عمل آن فکر کرد.

گفتنی است که ۱۰ سال پس از ادغام و تشکیل وزارت ورزش و جوانان در سال ۱۳۸۹، قانون اهداف و وظایف وزارت ورزش و جوانان در سال ۱۳۹۹ تصویب شد که خود نشان می‌دهد لاقلاً در خصوص بخش جوانان، ابتدا شیوه یک سازمان، و سپس مأموریت‌های آن مشخص شده است. حال آنکه از حیث کارشناسی حداقل باید مشخص شود که هدف از ایجاد سازمان چه مواردی باید باشد و سپس دست به ایجاد یا تغییر سازمان زده شود.

## ۲-۲-۳. پیشنهاد حذف سازمان با کارویژه امور فرابخشی همچون جوانان از نظام حکمرانی

در نظام حکمرانی، دستگاه‌های اجرایی عموماً متولی یک موضوع بخشی‌اند؛ موضوعی که ذیل آن دستگاه اهداف و مأموریت مشخصی دارد و مخاطبان و مرزهای محیط کنش نیز تقریباً معین است؛ لذا می‌توان وجه تمایز یک دستگاه اجرایی را از دیگری تشخیص داد. اما موضوع جوان یا نوجوان فرابخشی است و اگر دولت بخواهد به این موضوعات بپردازد ناگزیر این موضوعات را در مقام کنش و اقدام به موارد بخشی افراز می‌کند. برای مثال استدلال می‌شود که مقصود از جوان یعنی ازدواج، اشتغال، مسکن، آموزش، اوقات فراغت و... که هر کدام از این موارد دستگاه بخشی مختص خود را دارند و دستگاه بخشی براساس قانون و آیین‌نامه در حوزه خود به اجرا و محقق ساختن اهداف مکلف است؛ لذا توجیه ندارد که دولت یک سازمان مختص نوجوانان و جوانان ایجاد کند. چنین نهادی به وجود آید که چه کاری انجام دهد؟ برای مثال آیا می‌خواهد برای جوانان مسکن بسازد؟ متولی امر مسکن در کشور که مشخص است. آیا می‌خواهد برای آموزش نوجوانان فعالیت کند؟ آموزش رسمی در کشور که متولی دارد. لذا چنین سازمانی مشکل هویتی دارد.

افزون بر آن، به فرض اگر معاونت امور جوانان وزارت ورزش و جوانان بخواهد در موضوع اشتغال جوانان اقدامی انجام دهد، اولاً نه بودجه اشتغال دست اوست، نه متخصص امر اشتغال است و نه امکان اجرای سیاست در این زمینه را در سراسر کشور خواهد داشت. لذا این دستگاه بودجه، نیروی انسانی و ابزار لازم را نیز برای تحقق اهداف خود در اختیار ندارد. بنابراین اگر این سازمان در یک موضوعی ورود کند، با دستگاه‌های دیگر تداخل مأموریتی پیش می‌آید و اگر مداخله صورت نگیرد و کار صرفاً در حد توصیه و سفارش باشد نیز مأموریت دستگاه ابتر باقی خواهد ماند. بنابراین تعریف سازمان برای موضوعات فرابخشی همچون نوجوانان و جوانان در هر قالبی درون دولت کاری شکست‌خورده خواهد بود. امور فرابخشی باید در لایه‌های سیاست‌پژوهی خارج از دولت و فضای سیاستگذاری پیگیری شوند و امتداد آن نباید به صورت یک دستگاه متمرکز تا داخل دولت کشیده شود.



### ۳. بازتعریف ساختار دولتی متمرکز در امور نوجوانان و جوانان

#### ۳-۱. ضرورت توجه جدی به موضوع نوجوان در سازمان

به سبب پیچیدگی‌ها و پرشمار بودن جنبه‌های مختلف موضوع دوره گذار، گروه‌های سنی مشمول این دوره، یعنی نوجوانان و جوانان، در شمار امور فرابخشی قرار می‌گیرند که نوعاً از جنس موضوعاتی راهبردی‌اند و در پیشرفت کشور نقش تعیین‌کننده‌ای دارند. اساساً دوره گذار افراد از کودکی به بزرگسالی - که شامل نوجوانان و جوانان می‌شود - و پذیرش مسئولیت‌های مختلف فردی، خانوادگی و اجتماعی حائز اهمیت است. این به معنای پیوند خوردن حرکت کلی کشور در تمام زمینه‌های اقتصادی، سیاسی، اجتماعی، فرهنگی، دفاعی، علمی و... به کیفیت دوره گذار است. لذا اگر مقصود تمرکز بر دوره گذار است، باید موضوع نوجوانان نیز در کنار جوانان دیده شود. کما اینکه در حال حاضر شورای عالی جوانان در سال ۱۴۰۲ به شورای عالی نوجوانان و جوانان تغییر نام یافته است، اما در سطح دولت، سازمانی مختص امور نوجوانان که بتواند متناسب با مأموریت‌هایی که در ذیل اشاره می‌شود، گام بردارد وجود ندارد. لذا این خود یک نقیصه است که نوجوانان جزو مسلم دوره گذار محسوب می‌شوند و باید به این دلیل به عنوان کارویژه یک سازمان تعریف شوند.

#### ۳-۲. مأموریت‌های سازمان مختص نوجوانان و جوانان، بایسته‌ها، ابزار و جانمایی در نظام حکمرانی

در وهله اول، نظام حکمرانی باید نوع مواجهه خود را با این دوره مشخص کند و بداند که در حوزه نوجوانان و جوانان به چه موارد و مسائلی باید بپردازد و به چه موارد و مسائلی نباید بپردازد. تشخیص این مهم و به‌طور کلی به وجود آمدن ادراک جامع و صحیح از دوره گذار (نوجوانی و جوانی) در مجموعه دولت مستلزم وجود بخشی متمرکز در بدنه دولت است که بتواند به عنوان مرجع تشخیص و نظارت در امور نوجوانان و جوانان برای نظام حکمرانی ایفای نقش کند. لذا این ساحت نیاز به توان فکری دارد. در این رابطه سازمان با انجام پژوهش و سیاست‌پژوهی، می‌تواند کلان‌تصویر مناسبی از وضع موجود و وضع مطلوب دوره گذار (نوجوانی و جوانی) به دست دهد؛ تصویری که شامل تمام موضوعات و مسائل آنها (موضوعاتی همچون هویت، سرگرمی و اوقات فراغت، آموزش، اشتغال، ازدواج، فرزندآوری، مسکن و...) است و به جای نگاه تفکیک شده و بخشی، این موارد در کنار یکدیگر و در نسبت با هم کلان‌تصویر را می‌سازند. این مهم مستلزم آن است که سازمان از نیروهای فکری قوی بهره‌مند باشد که در مسئله‌شناسی، مدیریت دانش و استفاده از ظرفیت نظام اندیشگاهی توانمند باشند. به نوعی سازمان در حوزه نوجوانان و جوانان عقل منفصل دولت است که پژوهش صرف انجام نمی‌دهد، بلکه در این سازمان چابک، پژوهش در خدمت مسئله‌شناسی و اقدامات بعدی قرار دارد و در مسیر انجام مطالعات سیاستی از توان نظام اندیشگاهی فعال خارج از دولت بهره‌مند می‌شود و خود صرفاً به مدیریت دانش می‌پردازد. بنابراین در نظام حکمرانی، سازمان به عنوان مرجع دستور کارگزاری در امور نوجوان و جوانان به شمار می‌رود که از تمام برنامه‌ریزی‌ها و اقدامات دولت را متناسب با کلان‌تصویر یاد شده مراقبت می‌کند. انجام چنین اقداماتی منوط به آن است که سازمان بدون واسطه درباره این موارد با رئیس‌جمهور به عنوان رأس دولت در ارتباط باشد.

همچنین سازمان باید از حیث برنامه‌ریزی و سیاستگذاری در امور نوجوانان و جوانان نیز نقش‌آفرینی جدی داشته باشد. برنامه‌ریزی سطوح مختلفی دارد که مورد نخست آن تدوین برنامه جامع در امور نوجوانان و جوانان است؛ برنامه کلانی که ترسیم‌کننده نقشه حرکت کلی کشور در افق زمانی مشخص است و اهدافی را دربرمی‌گیرد که براساس مسئله‌شناسی و مطالعات انجام شده، اسناد بالادستی و همچنین نیازهای کشور معین شده‌اند. مجموعه حکمرانی باید براساس برنامه‌ای جامع و مشخص پیش برود. علاوه بر برنامه جامع، سازمان باید بتواند در حوزه نوجوان و جوان به مجلس یا دولت پیشنهادهای قانونی ارائه کند و بر فرایند تدوین لوایح و تصمیماتی که دولت اتخاذ می‌کند و به نوعی به نوجوانان و جوانان ارتباط دارد، نظارت و اعمال نظر کند. البته در این خصوص باید دولت سازوکار الزام‌آوری را پیش‌بینی کند که در آن سازمان دستگاه‌ها را ملزم کند تا همکاری نکردن دستگاه با سازمان، پیامدهای متعددی برای

دستگاه بخشی داشته باشد. با وجود این، این دستگاه اجرایی است که باید یک سیاست را اجرا کند. لذا همراهی و موافقت دستگاه‌های بخشی با سیاست‌ها و اجرای آنها تعیین‌کننده است. بنابراین باید سازمان بتواند در راستای دفاع از سیاست پیشنهادی خود یا مخالفت با سیاست پیشنهادی دستگاه، استدلال کارشناسی ارائه کند. لذا عامل موفقیت سازمان در این بخش، علاوه بر وجود سازوکار الزام‌آور بین دستگاهی برای سازمان‌های بخشی، غنای نظر کارشناسی و همچنین توانایی در ارتباط‌گیری مداوم سازمان با دستگاه‌های بخشی و مشارکت‌جویی فعال از آنهاست. در این خصوص ارتباط سازمان با مجلس و سازمان برنامه و بودجه تعیین‌کننده است.

مأموریت سوم سازمان، هماهنگ‌سازی، پیگیری و تسهیل‌گری برای اجرایی‌سازی تصمیمات و مصوبات دولت و مجلس در حوزه نوجوانان و جوانان است. ابزار مهم تحقق این مأموریت اشراف اطلاعاتی سازمان درباره وضعیت اجرای مصوبات و داشتن ارتباطات و تعاملات بالا برای به‌هم‌رسانی و هم‌افزایی ظرفیت‌های موجود به منظور اجرای حداکثری سیاست به‌وسیله دستگاه‌های اجرایی است. موضوع مهم دیگر، وجود ستاد ملی تحت عنوان ستاد ملی نوجوانان و جوانان ذیل رئیس‌جمهور است تا بتواند این هم‌افزایی را بهبود بخشد؛ ستادی که دبیرخانه آن در سازمان ملی نوجوانان و جوانان مستقر است و تمام دستگاه‌های اجرایی در آن عضویت دارند. لازمه تحقق این موارد، آن است که سازمان از حیث جایگاه در نظام حکمرانی ذیل رئیس‌جمهور قرار گیرد تا بتواند این مسیر را به‌سهولت از طریق دستگاه پیش‌برد.

مأموریت چهارم، رصد و پایش عملکرد دستگاه‌ها در خصوص تکالیف آنها در حوزه نوجوانان و جوانان است که این مأموریت به همراهی مجلس شورای اسلامی و سازمان برنامه و بودجه انجام می‌گیرد. گزارش‌های نظارتی و ارزیابی عملکرد و رصد و پایش وضعیت اجرای قوانین و عملکرد دستگاه‌ها در حوزه نوجوانان و جوانان به رفع موانع پیش‌روی دستگاه‌ها برای اجرای سیاست‌ها، تصمیم‌گیری برای ورود مجلس شورای اسلامی به کژکارکردها و نقصان‌ها، بازنگری در اعتبارات تخصیص‌یافته به سیاست‌های مربوط به نوجوانان و جوانان امری تعیین‌کننده است.

جدول ۴. مأموریت‌های سازمان ملی نوجوانان و جوانان و ملزومات تحقق آنها

ردیف	مأموریت	ملزومات درون‌سازمانی	ملزومات برون‌سازمانی	هدف	جانمایی مناسب سازمان در نظام حکمرانی
۱	مرجعیت فکری و تشخیصی	الف) وجود نیروهای فکری در سازمان ب) مدیریت دانش	وجود نظام اندیشگاهی فعال و مرتبط با حوزه نوجوانان و جوانان در خارج از دولت	ارائه کلان‌تصویر از نوجوانان و جوانان به دولت	ذیل ریاست جمهوری
۲	برنامه‌ریزی و خط‌مشی‌گذاری	الف) توانمندی سازمان در برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری ب) داشتن غنای حرف کارشناسی ج) توانمندی سازمان در ارتباط‌گیری و تعامل و مشارکت با دستگاه‌های تأثیرگذار	همراهی مجلس شورای اسلامی	کمک به حرکت کلی نظام حکمرانی در امور نوجوانان و جوانان	ذیل ریاست جمهوری
۳	تنظیم‌گری، تسهیل‌گری و پیگیری برای اجرایی‌سازی سیاست‌ها	الف) توانمندی در ارتباط‌گیری، اقناع و شبکه‌سازی در دولت و میان جوانان ب) مداخله مؤثر در اجرای دیگر دستگاه‌ها	بهره‌گیری از ظرفیت مردمی	حل واقعی مسائل نوجوانان و جوانان	ذیل ریاست جمهوری
۴	رصد و پایش و کمک به نظارت،	الف) دسترسی به داده و اطلاعات ب) پایش و تدوین گزارش نظارتی بر اساس شاخص‌ها و معیارهای کاربردی	همکاری دستگاه‌ها با سازمان برای ارائه داده و اطلاعات مورد نیاز	جلوگیری از کژکارکردها و نقصان‌های اجرا	ذیل ریاست جمهوری

مأخذ: یافته‌های پژوهش.



نکته حائز اهمیت در موضوع سازمان‌های فرابخشی، پیچیدگی ارزیابی عملکرد و دشواری تعیین میزان موفقیت دستگاه در تحقق مأموریت‌های سازمانی است. به سبب آنکه ماهیت مأموریت‌های چنین سازمان‌هایی مثل دستگاه اجرایی نیست و در مقابل، وظایف هماهنگ‌کنندگی، تسهیل‌گری، پیگیری، تنظیم‌گری و نظارت پررنگ‌اند، لذا برای ارزیابی عملکرد سازمان در خصوص این نوع مأموریت‌ها با توجه به حدود اختیارات سازمان، باید شاخص‌های مناسب تعریف و سنجش شوند.

### ۱-۲-۳. مقایسه شیوه‌های مختلف جانمایی سازمان در ساختار دولت

با فرض مشخص شدن مأموریت‌های چهارگانه سازمان مختص نوجوانان و جوانان شامل «مرجعیت فکری و تشخیصی»، «برنامه‌ریزی و خط‌مشی‌گذاری»، «تنظیم‌گری، تسهیل‌گری و پیگیری برای اجرایی‌سازی سیاست‌ها» و «رصد و پایش و نظارت»، ابزار مهم برای تحقق این مأموریت‌ها، جایگاه سازمان در ساختار دولتی است. مستند به دلایلی که در بخش پیشین گزارش آمده است، شیوه جانمایی مورد نظر گزارش حاضر، سازمان ملی نوجوانان و جوانان ذیل رئیس‌جمهور است. با این وجود در جهت تحقق مأموریت‌های یادشده لازم است تا دیگر شیوه‌های جانمایی سازمان در ساختار دولتی مورد مقایسه قرار گیرند.

**شیوه اول، معاونت امور جوانان ذیل یک وزارتخانه همچون وزارت ورزش و جوانان.** همان‌گونه که در بخش (۲-۱-۲) گزارش حاضر نیز آورده شد، وزارتخانه به سبب حضور جدی در اجراء از وظایف ستادی خود فاصله می‌گیرد. این جانمایی نیز موجب می‌شود تا موضوع تسهیل‌گری و پیگیری و همچنین نظارت، که کارویژه مهم این سازمان است، پیش نرود. عملکرد پانزده‌ساله وزارتخانه نشان می‌دهد که از تحقق مرجعیت فکری و تشخیصی و برنامه‌ریزی نیز ناتوان است. به طور کلی معاونت در امور سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی و نظارت و هماهنگی با دیگر دستگاه‌های دولتی برای تحقق مأموریت‌های فرابخشی حوزه جوانان موفق نبوده است [۲۳]. عمدتاً این ناتوانی به سبب در حاشیه قرار گرفتن موضوع جوانان در وزارت ورزش و جوانان و نداشتن جایگاه قانونی مناسب در ساختار و تشکیلات دولت برای پیگیری و نظارت سیاست‌ها بوده است.

**شیوه دوم، تشکیل وزارتخانه مختص امور نوجوانان و جوانان همراه با دیگر امور فرابخشی همچون زنان و خانواده.** در ساختار دولتی ایران، وزارتخانه یک دستگاه بخشی محسوب می‌شود؛ به گونه‌ای که حوزه موضوعی، اهداف، مخاطب و قلمرو کنش آن تقریباً مشخص و ملموس است. متعاقباً نوع مأموریت آن نیز اجرایی است؛ به طوری که ساختار و تشکیلات این دستگاه مجری تا سطح استان تعریف شده است تا سیاست‌های تکلیفی مشخص شده در قانون را اجرا کند. حال آنکه گروه‌های نوجوانان و جوانان تحت عناوین مختلف همچون دانش‌آموز، دانشجوی، سرباز، شاغل، بیکار، متأهل، مجرد و... به نوعی مخاطب یک وزارتخانه تخصصی‌اند و این گونه نیست که این افراد در یک منطقه‌الفرای باشند. لذا وجود یک وزارتخانه با عنوان نوجوانان و جوانان عملاً موجب می‌شود تا این دستگاه با دیگر وزارتخانه‌ها تداخل مأموریتی پیدا کند. بنابراین این مسئله موجب می‌شود تا مهم‌ترین توانمندی وزارتخانه، یعنی اجراء، دچار اختلال جدی شود و فاقد کارکرد لازم باشد. حال آنکه مأموریت مهم دستگاه مختص نوجوانان و جوانان از جنس ستادی، یعنی سامان‌دهی امور از طریق تنظیم‌گری و تسهیل‌گری برای اجرایی‌سازی است که این مهم مستلزم تفوق جایگاهی دستگاه نسبت به وزارتخانه‌ها در ساختار دولتی است و به سبب وجود ارتباط هم‌عرض وزارتخانه‌ها با یکدیگر، یک وزارتخانه تحت عنوان نوجوانان و جوانان امکان تحقق مأموریت تنظیم‌گری و تسهیل‌گری برای اجرایی‌سازی و حتی مأموریت پایش و نظارت را نخواهد داشت.

**شیوه سوم، سازمان امور جوانان ذیل وزارت ورزش و جوانان.** در ادامه مباحث بخش (۱-۱-۲)، تشکیل سازمان ذیل وزارتخانه، احتمالاً بتواند با ایجاد ردیف بودجه‌ای مستقل به استقلال اداری و مالی دستگاه کمک کند، اما این شیوه برای وقتی مناسب است که سازمان اجرایی باشد. حال آنکه عملکرد سازمان مختص امور نوجوانان و جوانان در سطح دولت نوعاً ستادی (تنظیم‌گری، تسهیل‌گری، نظارت و ارزیابی) است.

جدول ۵. مقایسه امکان شیوه‌های مختلف جانمایی سازمان امور نوجوانان و جوانان در ساختار دولتی برای تحقق مأموریت‌های چهارگانه

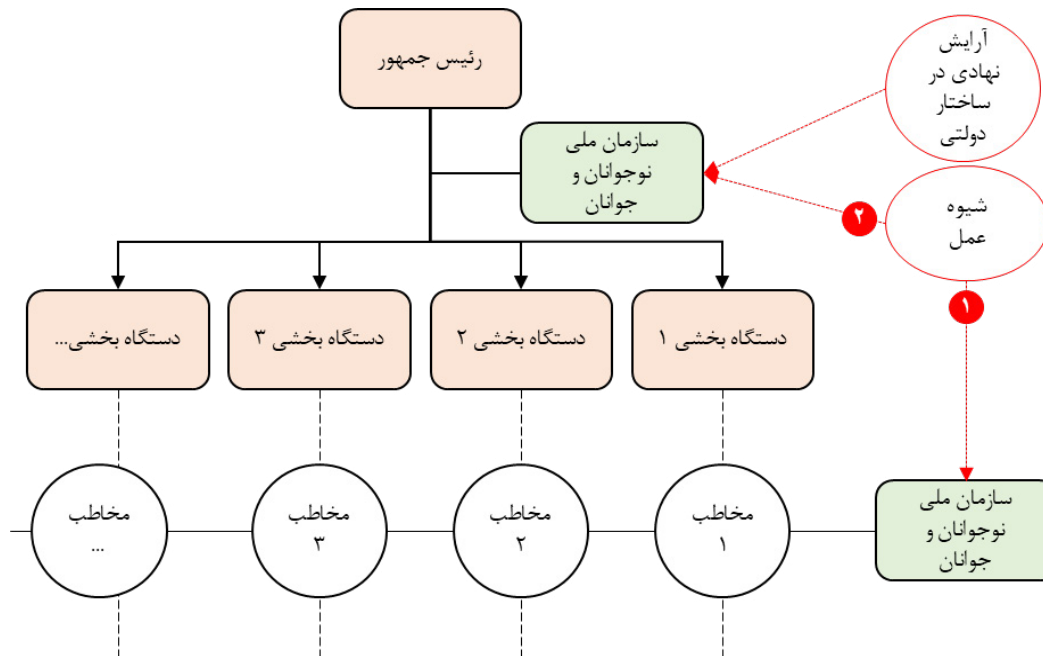
ردیف	مأموریت	شیوه‌های جانمایی سازمان در ساختار دولتی		
		سازمان ملی ذیل رئیس‌جمهور	معاونت ذیل وزارت	سازمان ذیل وزارت
۱	مرجعیت فکری و تشخیصی	*	-	*
۲	برنامه‌ریزی و خط‌مشی‌گذاری	*	*	*
۳	تنظیم‌گری، تسهیل‌گری و پیگیری برای اجرایی‌سازی سیاست‌ها	*	-	-
۴	رصد و پایش و نظارت	*	-	-

مأخذ: همان.

### ۳-۳. شیوه عمل سازمان امور نوجوانان و جوانان

نکته حائز اهمیت آنکه مأموریت‌های ذکر شده، مکمل و در ارتباط با یکدیگرند. بنابراین کل فرایند باید در اختیار یک سازمان مشخص باشد. با فرض تحقق همه این موارد، اقدامات سازمان به این موارد ختم نمی‌شود. در ادبیات حکمرانی جدید، طیفی از ابزارها همچون قانونگذاری اجباری، تنظیم‌گری و نظارت، بودجه‌ریزی و خرید خدمات، مشارکت عمومی - خصوصی، اطلاع‌رسانی و آگاهی‌بخشی، ابزارهای علوم رفتاری و... وجود دارند که به‌کارگیری هرکدام به ماهیت مسئله بستگی دارد. در این میان، سازمانی موفق است که بتواند مبتنی بر نوع و موقعیت مسئله، از هرکدام از این موارد یا ترکیبی از آنها بهره‌مند شود. اما عمده توان دستگاه‌های دولتی کشور مصروف بهره‌گیری از ابزارهای مبتنی بر اجبار و اتخاذ رویکرد سلسله‌مراتبی و بالا به پایین می‌شود؛ حال آنکه بهره‌گیری از دیگر ابزارها، به‌ویژه ابزارهایی که در آن سازمان دولتی به‌صورت غیرمستقیم در حل مسئله ورود می‌کند، می‌تواند راهگشا باشد. درخصوص شیوه عمل سازمان مختص امور نوجوانان و جوانان باید عنوان کرد که نوجوانان و جوانان در هر مقطع زمانی، هرچند طولانی، ولی به‌صورت موقت ذیل یکی از دستگاه‌های بخشی همچون ورزش، علوم، تحقیقات و فناوری، وزارت آموزش و پرورش، ستاد کل نیروهای مسلح، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و... حضور دارند. لذا بعید است که نوجوانان و جوانان در یک منطقه‌الفراغی قرار داشته باشند و استدلال شود که سازمان، متولی آن دسته از افراد است. به دیگر سخن، مخاطب این سازمان در همه‌جا حضور دارد و کار چنین سازمانی که مخاطب آن ذیل دستگاه‌های بخشی توزیع شده، ترکیبی از اقدامات نرم‌افزاری و سخت‌افزاری است؛ به این معنا که علاوه بر بهره‌گیری از ظرفیت سلسله‌مراتب ساختار دولتی برای حل مسائل امور نوجوانان و جوانان، باید به‌صورت غیرمستقیم نیز عمل کند. در واقع اقدام از طریق وضع قواعد و مقررات تشویقی، حمایتی و هنجارساز برای انجام کار به‌وسیله دیگر نهادهای دولتی و گروه‌های مردمی انجام می‌گیرد. برای نمونه، ستاد نانو با تبلیغات، برگزاری نمایشگاه، اعطای جایزه به افراد برتر و غیره مقوله نانو را در کشور پیش برد؛ به‌طوری‌که هزینه‌ای که کشور به ستاد نانو اختصاص داد، به‌اندازه درآمد دولت از مالیات بر ارزش افزوده حاصل از فروش اقلام تولید شده با مواد نانو در یک سال است. در این نمونه مشاهده می‌شود که ستاد از طریق قاعده‌گذاری غیرمستقیم، غیرمتمرکز و با فاصله و نه صرفاً از طریق اعمال مستقیم و بالا به پایین تلاش کرده است تا اهداف خود را محقق کند. در علم سیاست‌گذاری از این موضوع تحت عناوینی همچون ابزار نرم یاد می‌شود که این ابزار اغلب غیرالزام‌آور و انعطاف‌پذیرند و به اجرای بهتر سیاست کمک می‌کنند [۲۴].

## شکل ۲. آرایش نهادی و شیوه عمل سازمان ملی نوجوانان و جوانان



مأخذ: همان.

## ۴-۳. ساختار سازمانی مناسب

ساختار سازمانی ابزار مهمی است که باید در راستای تحقق مأموریت‌های مهم سازمان طراحی و پیاده‌سازی شود. با توجه به مأموریت‌های ذکر شده برای سازمان و تفاوت‌های مهم میان مسائل نوجوانان و جوانان، طراحی و اجرای ساختار ذیل می‌تواند مطلوب باشد؛ ساختاری که هر یک از بخش‌های آن می‌تواند در تحقق قسمتی از مأموریت‌های یاد شده مؤثر واقع شود که در آن نقش معاونت راهبردی تعیین‌کننده است.

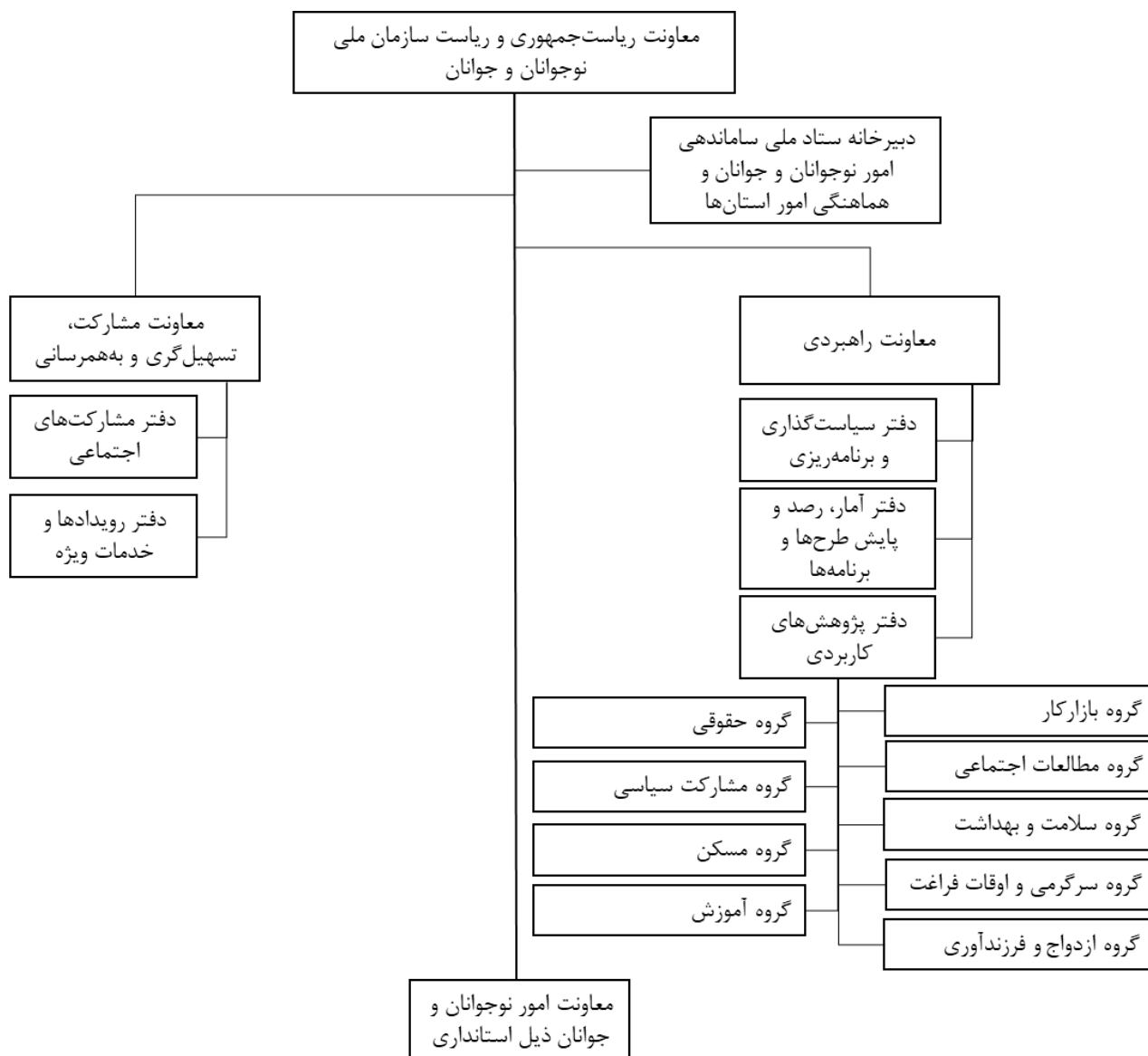
## جدول ۶. بخش‌های مختلف سازمان ملی نوجوانان و جوانان برای تحقق مأموریت‌های مربوطه

بخش مربوطه در ساختار	مأموریت	ردیف
– معاونت راهبردی	مرجعیت فکری و تشخیصی	۱
– معاونت راهبردی	برنامهریزی و خطمشی‌گذاری	۲
– دبیرخانه ستاد – معاونت مشارکت، تسهیل‌گری و به‌هم‌رسانی	تنظیم‌گری، تسهیل‌گری و پیگیری برای اجرایی‌سازی سیاست‌ها	۳
– معاونت راهبردی	رصد، پایش و نظارت	۴

مأخذ: همان.

همچنین به سبب حائز اهمیت بودن پیگیری تحقق کامل مأموریت‌ها، تعریف واحد استانی، به گونه‌ای که امکان انجام اقدامات مورد انتظار را داشته باشد، نیاز است. در این راستا در واحد استانی رئیس سازمان همچون سطح ملی باید ذیل بالاترین مقام اجرایی قرار گیرد که در سطح استان، استاندار به عنوان رأس هرم دولت در سطح محلی به شمار می‌رود.

شکل ۳. ساختار سازمانی پیشنهادی ملی نوجوانان و جوانان ذیل رئیس جمهور



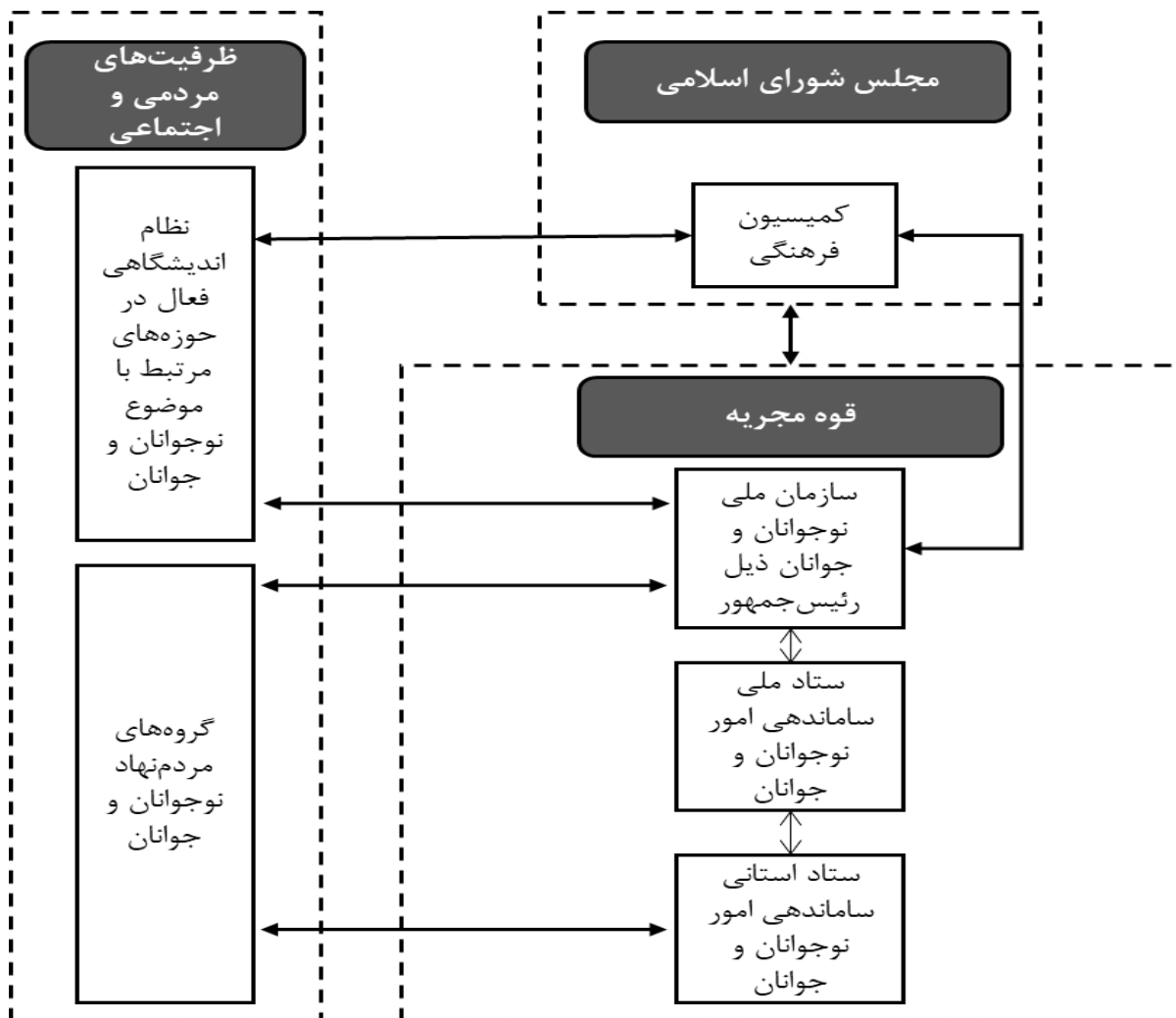
مأخذ: همان.

### ۵-۳. ضرورت تعریف زیست‌بوم حکمرانی در امور نوجوانان و جوانان

آنچه گفتنی است، امور فرابخشی همچون نوجوانان و جوانان صرفاً با تعریف یک سازمان در ساختار دولتی قابلیت پیشبرد ندارند، بلکه باید نهادهای مهم دیگری نیز در کنار سازمان ملی نوجوانان و جوانان زیست‌بوم حکمرانی با عنوان نوجوانان و جوانان را ایجاد کنند. در این زیست‌بوم است که مشارکت فعال بازیگران کلیدی با محوریت سازمان می‌تواند مأموریت‌های یاد شده را محقق

سازد. نظام اندیشگاهی می‌تواند به‌عنوان بازیگر برای انجام مأموریت فکری و تشخیصی به کار گرفته شود. در سطح برنامه‌ریزی و سیاستگذاری در سطح کلان ملی مجلس شورای اسلامی، در دولت سازمان برنامه و بودجه و خارج از نظام حکمرانی نظام اندیشگاهی از بازیگران کلیدی محسوب می‌شوند و برای اجرایی‌سازی، اعضای ستاد ملی نوجوانان و جوانان و گروه‌های مردمی بازیگران کلیدی‌اند. در انتها برای انجام مأموریت پایش و ارزیابی، سازمان برنامه و بودجه، گروه‌های مردمی و دستگاه‌های اجرایی بازیگران کلیدی به‌شمار می‌روند.

شکل ۴. بازیگران کلیدی در زیست‌بوم حکمرانی در امور نوجوانان و جوانان



اعضای کلیدی ستاد ملی ساماندهی امور نوجوانان و جوانان دولت:  
 با محوریت جوانان: ۱. وزیر علوم، تحقیقات و فناوری، ۲. وزیر تعاون، کار و رفاه اجتماعی، ۳. وزیر مسکن، راه و شهرسازی، ۴. وزیر ورزش، ۵. وزیر امور خارجه، ۶. وزیر دفاع، ۷. وزیر کشور، ۸. رئیس سازمان وظیفه عمومی.  
 با محوریت نوجوانان: ۱. وزیر آموزش و پرورش، ۲. سازمان تبلیغات اسلامی، ۳. وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات.  
 مشترک: ۱. وزیر فرهنگ و ارشاد اسلامی، ۲. وزیر بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، ۳. رئیس سازمان صدا و سیما، ۴. سازمان برنامه و بودجه.

جدول ۷. مأموریت‌های سازمان ملی نوجوانان و جوانان و بازیگران کلیدی زیست‌بوم حکمرانی فعال در حوزه نوجوانان و جوانان

ردیف	مأموریت	دستگاه‌ها و مجموعه‌ها		
		دستگاه محوری و مسئول	دستگاه مشارکت‌کننده فعال	بازوهای دستگاه محوری
				مشارکت اختیاری
۱	مسئله‌شناسی و تشخیص	سازمان	-	نظام اندیشگاهی
۲	برنامه‌ریزی و سیاستگذاری	مجلس	سازمان	نظام اندیشگاهی
		سازمان	سازمان برنامه و بودجه	نظام اندیشگاهی
۳	هم‌افزایی، تسهیل‌گری، به‌هم‌رسانی برای اجرایی‌سازی	سازمان	دستگاه‌های عضو ستاد ملی راهبری امور جوانان	ظرفیت‌های مردمی و اجتماعی
		سازمان	سازمان برنامه و بودجه	گروه‌های مردم‌نهاد جوانان
۴	رصد و پایش	سازمان	دستگاه اجرایی	گروه‌های مردم‌نهاد جوانان
		سازمان		

مأخذ: همان.

۳-۶. اشتراک‌ها و وجوه تمایز سازمان ملی نوجوانان و جوانان (پیشنهاد گزارش) با سازمان ملی جوانان (ساختار سازمانی سابق)

سازمان ملی نوجوانان و جوانان - مورد پیشنهادی گزارش حاضر - به‌لحاظ ساختار و جایگاه قانونی شباهت زیادی به سازمان ملی جوانان - که از سال ۱۳۷۹ تا ۱۳۸۹ در دولت وجود داشت - دارد. مهم‌ترین شباهت آن است که در هر دو مورد، رئیس سازمان معاون رئیس‌جمهور<sup>۱</sup> است. بنابراین ممکن است این سؤال مطرح شود که آیا چنین پیشنهادی به‌منزله بازگشت به ساختار قبلی نیست؟ با فرض قبول ضرورت عبور از ساختار فعلی، آیا نباید به ساختار جدید فکر کرد؟ در این خصوص لازم است تا دو نکته مهم مورد توجه قرار گیرد:

اول، مستقل از آنکه در گذشته چنین ایده‌ای اجرا شده است یا خیر، تلاش صورت‌گرفته در گزارش حاضر بر آن بود تا به‌لحاظ منطقی و استدلالی ساختار و جایگاه پیشنهادی سازمان مشخص شود. حال که مورد پیشنهادی سابقه پیاده‌سازی نیز داشته است، می‌توان از این تجربه و اندوخته برای رفع نواقص و تقویت نقاط قوت به‌منظور تحقق عملکرد بالای سازمان بهره جست. دوم، مورد مفروض در پرسش مطرح شده آن است که ساختار قبلی ایرادهای جدی و لاینحل داشته، لذا کنار گذاشته شده است و اکنون بازگشت به آن قابل تأمل و به‌نوعی عقب‌گرد محسوب می‌شود. همان‌گونه که در بخش بیان مسئله نیز عنوان شد، دولت وقت به‌عنوان مجری و متولی سازمان با موضوع ادغام سازمان‌های تربیت‌بدنی و جوانان و تشکیل وزارتخانه مخالف بود و آن را غیرکارشناسی می‌دانست. پس از آن نیز تمام دولت‌ها تلاش کردند تا ساختار امور جوانان را تغییر دهند که این مهم به هر دلیل پیش نرفت. اما نظر مجلس وقت بر ادغام بود. گفتنی است تاکنون گزارش کارشناسی مبتنی بر آمار و شواهد متقن در خصوص ارزیابی عملکرد سازمان ملی جوانان انجام نشده تا مشخص شود ایراد و نقصان سازمان چه بوده و میزان آن چقدر بوده است؟

۱. رئیس سازمان ملی جوانان تا سال ۱۳۸۴ به‌عنوان مشاور رئیس‌جمهور محسوب می‌شد و از آن پس تا سال ۱۳۸۹ (زمان تأسیس وزارت ورزش و جوانان)، به‌عنوان معاون رئیس‌جمهور ارتقا پیدا کرد.



افزون بر آن، مشخص نیست که آیا ایرادات از طریق تغییر ساختار قابل رفع بوده‌اند یا خیر؟ لکن در میان مواردی که قبل از ادغام سازمان‌ها برای تشکیل وزارت ورزش و جوانان مطرح می‌شد، اظهاراتی همچون غیرپاسخ‌گو بودن سازمان به نمایندگان مردم در مجلس و ابهام در عملکرد آن سازمان پررنگ بود. به هر ترتیب، حال پس از گذشت پانزده سال از تغییر ساختار به معاونت امور جوانان ذیل وزارت ورزش و جوانان، این پرسش مهم قابل طرح است که آیا با این تغییر، عملکرد دستگاه ارتقا یافته است؟ آیا پاسخ‌گویی مورد نظر مجلس حاصل شده است؟ به نظر می‌رسد با وجود تغییر ساختار از طریق تنزل جایگاه قانونی سازمان از معاونت رئیس‌جمهور به معاونت یک وزارتخانه، مسائل یاد شده همچنان پابرجا مانده‌اند. نظر قاطبه خبرگان مورد مصاحبه در گزارش حاضر، بر عملکرد ضعیف معاونت امور جوانان تأکید دارد، اما لازم است تا این مسئله مبتنی بر شواهد آماری و متقن نیز بررسی شود. در این راستا، این موضوع در یک گزارش کارشناسی اختصاصی بررسی خواهد شد.

با توضیح مطلب فوق و تأکید بر ضرورت تأسیس سازمان ملی نوجوانان و جوانان ذیل رئیس‌جمهور، ساختار پیشنهادی گزارش با نسخه سازمان ملی جوانان تفاوت‌های جدی دارد؛ تفاوت اول در تعریف مأموریت سازمان است. براساس ماده (۱۵۷) قانون برنامه سوم توسعه، «سامان‌دهی اساسی امور جوانان کشور» به‌عنوان مأموریت سازمان ملی جوانان معرفی شده است و در ادامه وظایف اساسی سازمان ذکر شده‌اند که می‌توان گفت آنها به‌نوعی مشخص‌کننده ابعاد مختلف مأموریت سازمان‌اند؛ این وظایف عبارت‌اند از: تهیه و تدوین برنامه جامع ملی سامان‌دهی امور جوانان کشور، شناسایی و پیگیری واگذاری آن دسته از فعالیت‌های دستگاه‌های اجرایی که می‌تواند با پیش‌بینی تمهیدات لازم از طریق سازمان‌های غیردولتی جوانان انجام گیرد و تهیه طرح برای تحقق موارد مورد نیاز برحسب مورد طرح‌های لازم شامل اهداف، اصلاحات سازمانی، تسهیلات مالی، حمایت‌های اجرایی از تشکلهای غیردولتی.

بنابراین ابعاد مأموریتی سازمان عبارت بوده‌اند از: کمک به برنامه‌ریزی و خط‌مشی‌گذاری دولت و به‌هم‌رسانی ظرفیت جوانان به نیازهای اجرایی دولت. این در حالی است که ابعاد مأموریت سازمان ملی نوجوانان و جوانان - مورد پیشنهادی گزارش - عبارت‌اند از: مسئله‌شناسی و تشخیص، برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری، هم‌افزایی، تسهیل‌گری، به‌هم‌رسانی برای اجرایی‌سازی و رصد و پایش. موضوع مهم در این سطح وجود اساسنامه است که در آن حدود و ثغور فعالیت، اختیارات و وظایف سازمان را مبتنی بر مأموریت‌های کلی مشخص می‌کند. به نظر می‌رسد یکی از چالش‌های جدی سازمان ملی جوانان فقدان همین موضوع بوده است که علی‌رغم برخی اقدامات دولت نهم، اساسنامه سازمان حتی تا زمان انحلال نیز نهایی نشد. خلأ مذکور موجب شد تا عملکرد سازمان متناوب، متغیر و تحت تأثیر برداشت مدیران سازمان از حکم کلی ماده (۱۵۷) برنامه سوم توسعه ناظر بر مأموریت سازمان قرار گیرد. اما مورد پیشنهادی گزارش، تدوین اساسنامه و تعیین محدوده اقدامات سازمان در هیئت‌دولت مبتنی بر ابعاد چهارگانه مأموریتی مذکور را امری ضروری می‌داند. مورد مهم دیگر، تفاوت در مخاطب سازمان است. مخاطبان سازمان ملی جوانان از ابتدای تأسیس تا سال ۱۳۹۷ افراد ۱۵ تا ۲۹ ساله بودند، اما پس از مصوبه شورای عالی جوانان این بازه سنی به ۱۸ تا ۳۵ سال تغییر کرد. اما همان‌گونه که در قبل نیز بیان شد، تمرکز سازمانی بر دوره گذار ضرورت دارد که این دوره علاوه بر جوانان، نوجوانان را نیز دربرمی‌گیرد. بنابراین لازم است گروه نوجوانان (عموماً افراد ۱۲ تا ۱۷ ساله) نیز به مخاطبان سازمان اضافه شوند.

سوم، ویژگی‌های مدیریت سازمان ملی نوجوانان و جوانان است. افزون بر انتخاب جایگاه قانونی مناسب و ساختار اداری شایسته، موفقیت سازمان‌های فرابخشی، به شیوه مدیریت مختص خود و همچنین وجود نیروی انسانی توانمند وابسته است. در این رابطه و برای پرهیز از عملکرد اوجاجی سازمان و به وجود آمدن مجال گمانه‌زنی مبنی بر سیاسی بودن انتخاب‌ها و اتاق خلوت بودن سازمان، لازم است تا ملاک و معیارهای شفاف و مشخص استفاده شود. در این راستا وجود ثبات مدیریتی، به‌کارگیری حداکثری مدیران ارشد از بدنه کارشناسی سازمان به‌جای بهره‌گیری از افراد خارج سازمان، پرهیز از کوتاه بودن دوره‌های ریاست افراد در سازمان، انتخاب رئیس سازمان مبتنی بر شاخص‌های سطح بالا و فراجناحی همچون تخصص‌گرایی، تحصیلات مرتبط و سابقه کاری

مرتبط، از ملزومات موفقیت سازمان است که مورد توجه گزارش حاضر قرار دارد. چهارم، ابزار سازمان برای تحقق اهداف است. در این راستا، بهره‌گیری از ظرفیت دولت امری ضروری است که در سازمان ملی جوانان در قالب ستاد ملی و ستاد سامان‌دهی امور جوانان پدید آمده بود. اما افزون بر این ابزار مهم برای اجرایی کردن سیاست‌ها در حوزه نوجوانان و جوانان، نیاز است تا زیست‌بوم حکمرانی در این امور تعریف شود و در آن از ظرفیت‌هایی همچون گروه‌های مردم‌نهاد جوانان، نظام اندیشگاهی و حلقه‌های میانی استفاده شود.

پنجم، جایگاه سازمان نزد اعضای هیئت‌دولت است. سازمان ملی نوجوانان و جوانان که فاقد ابزار اجرایی است، باید به کمک دستگاه‌های اجرایی، مأموریت‌های فرابخشی دولت را در حوزه نوجوانان و جوانان محقق کند. به این منظور، مرجعیت سازمانی آن برای اعضای هیئت‌دولت برای تحقق همکاری‌ها و اقدامات امری ضروری است. البته مواردی همچون: ۱. تعریف جایگاه قانونی مناسب، ۲. پیوند خوردن اعتبارات دستگاه‌ها در حوزه نوجوانان و جوانان به تأیید و نظر سازمان، ۳. تصویب قانون و آیین‌نامه در خصوص مأموریت‌ها، اختیارات و وظایف سازمان و همچنین وظایف دیگر دستگاه‌ها در حوزه نوجوان و جوان، و ۴. وجود نیروی انسانی با توان فنی و ارتباطی بالا در سازمان، به ایجاد مرجعیت یاد شده کمک شایانی می‌کنند. اما علاوه بر این موارد، فرهنگ سازمانی باید به گونه‌ای باشد که اعضای دولت وجود سازمان ملی نوجوانان و جوانان را امری ضروری و تعیین‌کننده تلقی کنند و خود را ملزم به همکاری با آن بدانند؛ حتی با فرض آنکه به لحاظ قانونی الزامی به همکاری و پاسخ‌گویی نداشته باشند. ایجاد چنین ظرفیتی جزو مسائل کلیدی است که اغلب با اقدامات، تأکيدات و پیگیری‌های شخص رئیس‌جمهور امکان‌پذیر است.

#### جدول ۸. اشتراکات و افتراقات سازمان ملی نوجوانان و جوانان (پیشنهاد گزارش) با سازمان ملی جوانان

ردیف	مؤلفه‌ها	سازمان ملی جوانان	سازمان ملی نوجوانان و جوانان (پیشنهاد گزارش)
۱	جایگاه قانونی رئیس سازمان	معاون رئیس‌جمهور	معاون رئیس‌جمهور
۲	مأموریت	کلی و متغیر	مشخص و باثبات
۳	جامعه هدف	جوانان	نوجوانان و جوانان
۴	ویژگی‌های مدیریت	نامشخص بودن مؤلفه‌های انتخاب رئیس سازمان، ثبات مدیریتی پایین و ورود غیردشوار برخی افراد خارج از سازمان به داخل سازمان تحت عنوان مدیر ارشد	انتخاب رئیس سازمان مبتنی بر شاخص‌های سخت‌گیرانه و فر اجتنابی، ثبات مدیریتی بالا، بهره‌گیری از نیروی انسانی داخل سازمان در سطوح بالای مدیریت سازمان
۵	ابزارهای مهم	۱. ستاد سامان‌دهی امور جوانان (استانی و ملی)	۱. ستاد سامان‌دهی امور جوانان (استانی و ملی) ۲. زیست‌بوم حکمرانی در امور نوجوانان و جوانان متشکل از گروه‌های مردم‌نهاد جوانان، حلقه‌های میانی و نظام اندیشگاهی
۶	مرجعیت سازمان در هیئت‌دولت	۱. بهره‌گیری از ظرفیت‌های قانونی	۱. بهره‌گیری از اقدامات قانونی ۲. وجود نیروی انسانی توانمند به لحاظ فنی و ارتباطی در سازمان ۳. اقدامات، تأکيدات و پیگیری‌های شخص رئیس‌جمهور برای کمک به مرجعیت سازمان

مأخذ: همان.



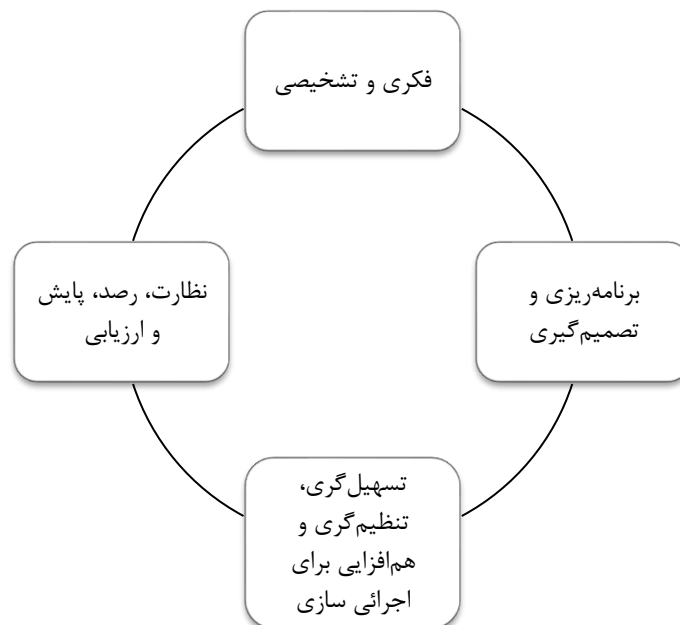
#### ۴. جمع‌بندی و ارائه پیشنهاد



موضوع دوره گذار افراد از کودکی به بزرگسالی (نوجوانی و جوانی) کاملاً مرتبط با آینده کشور است. نوجوانان و جوانان جزء موضوعات پیشرفت ملی محسوب می‌شوند که از اوایل دهه ۱۳۷۰ به‌لحاظ تعریف تشکیلاتی و سازمانی متمرکز به این گروه‌ها توجه شده است. در سال ۱۳۷۱ و با نظر شورای عالی انقلاب فرهنگی، شورای عالی جوانان تشکیل شد. پس از این تصمیم شورای عالی انقلاب فرهنگی، در سال ۱۳۷۷ مرکز ملی جوانان در دولت ایجاد شد و سپس در سال ۱۳۷۹ به سازمان ملی جوانان ارتقا یافت. اما در سال ۱۳۸۹ براساس تصمیم مجلس شورای اسلامی سازمان‌های ملی جوانان و تربیت‌بدنی ادغام شدند و از آن پس امور جوانان در قالب معاونت امور جوانان ذیل وزارت ورزش و جوانان دنبال شد. همچنین تغییر عنوان شورای عالی جوانان به شورای عالی نوجوانان و جوانان در سال ۱۴۰۲ را نیز باید به تحولات ساختار حکمرانی متمرکز در امور نوجوان و جوان افزود. آنچه به‌عنوان مسئله مطرح می‌شود، بی‌توجهی به نوجوان در ساختار و تشکیلات دولتی است. مسئله دوم تمایل تمام دولت‌های برسرکار آمده بعد از سال ۱۳۸۹ (زمان تأسیس وزارت ورزش و جوانان) تاکنون، با طرح دلایلی همچون نادیده گرفته شدن امر جوان در آن وزارتخانه، بر ضرورت تغییر ساختار دولتی در امور جوانان تأکید کرده‌اند. برای مشخص شدن شکل مناسب تشکیلات دولتی در امور نوجوانان و جوانان می‌توان به این موارد اشاره کرد:

- برای یافتن شیوه مطلوب تشکیلات دولتی در امور نوجوانان و جوانان، ابتدا باید مأموریت و کارکرد سازمان مشخص شود. ورود دولت به موضوعات بین‌بخشی و فرابخشی مشابه امور بخشی نیست. در امور فرابخشی غلبه با مأموریت‌های ستادی است که سازمان مختص نوجوانان و جوانان مکلف است تا حوزه کنش خود را در این امور تعریف کند. در حال حاضر در مجموعه دولت مرجعیت فکری و تشخیصی، برنامه‌ریزی و تصمیم‌گیری، تسهیل‌گری، تنظیم‌گری، هماهنگی و پیگیری برای اجرایی‌سازی، رصد و پایش و نظارت در حوزه نوجوانان و جوانان دچار اختلال جدی است.

شکل ۵. مأموریت‌های مهم سازمان مختص امور فرابخشی نوجوانان و جوانان



مأخذ: همان.

- مأموریت‌های ذکر شده موضوعاتی نیستند که بتوان با واسپاری به دستگاه بخشی انتظار رفع آنها را داشت؛ لذا دستگاه متمرکز و ممحوظی در بدنه دولت نیاز است تا بتواند این مأموریت‌های مهم ستادی را انجام دهد.
- در موضوع شیوه عمل سازمان، بهره‌گیری هم‌زمان و حداکثری از ظرفیت بخش‌های دولتی و غیردولتی امری ضروری است.
- در حال حاضر جایگاه سازمانی معاونت امور جوانان با مأموریت‌های یاد شده تناسب ندارد. متعاقب آن در فرایند حل نیاز و مسئله نیز قرار ندارد، لذا یک معاونت با کارکرد حداقلی شناخته می‌شود.
- از حیث آرایش نهادی، سازمان باید نزدیک به رأس مجموعه دولت باشد تا به‌سهولت بتواند از طریق مرجعیت فکری و تشخیصی، توان سیاستگذاری و برنامه‌ریزی، موقعیت پیگیری از دستگاه‌های اجرایی و اختیار تصمیم‌گیری درباره اعتبارات دستگاه‌های اجرایی مختص امور نوجوانان و جوانان، رصد و پایش و ارزیابی وضعیت اجرای سیاست‌های مربوط به امور نوجوانان و جوانان، قدرت ایفای نقش در فرایند حل مسائل مربوط به دوره گذار را به‌دست آورد.
- افزون‌بر جایگاه سازمانی، در عمل، ستاد توانمندی نیروی انسانی نیز بسیار تعیین‌کننده است. لذا توانمندی افراد سازمان در ارتباط‌گیری، تعامل با دستگاه‌ها، مدیریت دانش و اقناع مخاطبان از نکات مهم محسوب می‌شود.
- برای پیشبرد موضوعات فرابخشی نوجوان و جوان در مجموعه دولت، افزون‌بر تعریف سازمان ستادی متمرکز در این حوزه، باید یک زیست‌بوم حکمرانی یکپارچه و هماهنگ با محوریت سازمان نوجوان و جوان شکل بگیرد که در آن مجلس شورای اسلامی، سازمان برنامه و بودجه، نظام اندیشگامی فعال در حوزه نوجوان و جوان، گروه‌های مردم‌نهاد و ستاد ملی سامان‌دهی امور نوجوانان و جوانان به‌عنوان بازیگران کلیدی شناخته می‌شوند.
- علاوه‌بر برخورداری از ظرفیت دولت برای عمل مستقیم، سازمان باید بخشی از تمرکز خود را به عمل غیرمستقیم اختصاص دهد که در آن عمده ابزار سازمان حمایتی و ترغیبی است.

### پیشنهاد‌های سیاستی

- پیشنهاد می‌شود قانون تشکیل سازمان ملی نوجوانان و جوانان با مفاد ذیل در مجلس شورای اسلامی به تصویب برسد:

#### ماده (۱): تعاریف و اختصارات:

**سازمان:** سازمان ملی نوجوانان و جوانان.

**نوجوان:** به هر فرد ایرانی که در بازه سنی ۱۲ تا ۱۷ سال قرار دارد گفته می‌شود.

**جوان:** به هر فرد ایرانی که در بازه سنی ۱۸ تا ۳۵ سال قرار دارد گفته می‌شود.

**ماده (۲):** معاونت امور جوانان با تمام اعتبارات، نیروی انسانی و امکانات خود از وزارت ورزش و جوانان منتزع می‌شود و تحت عنوان سازمان ملی نوجوانان و جوانان ذیل رئیس‌جمهور فعالیت خواهد کرد که رئیس آن در حکم معاون رئیس‌جمهور است.

**ماده (۳):** مأموریت اصلی سازمان سامان‌دهی امور نوجوانان و جوانان است که اختیارات، وظایف و اقدامات این دستگاه در ابعاد چهارگانه مأموریتی شامل مرجعیت فکری و تشخیصی، برنامه‌ریزی و خط‌مشی‌گذاری، تنظیم‌گری، تسهیل‌گری و پیگیری برای اجرایی‌سازی و رصد، پایش و نظارت سیاست‌ها در قوه مجریه تعریف می‌شود.

تبصره: دولت مکلف است حداکثر تا چهار ماه پس از ابلاغ قانون، حدود فعالیت، اختیارات، ابزار و وظایف سازمان برای تحقق ابعاد چهارگانه مأموریتی را در قالب اساسنامه به تصویب برساند.

**ماده (۴):** سازمان اداری و استخدامی کشور مکلف است با همکاری سازمان حداکثر تا سه ماه پس از ابلاغ این قانون ساختار و تشکیلات اداری آن دستگاه را متناسب با تحقق مأموریت‌های سازمانی تهیه و تأیید کند.

**ماده (۵):** حداکثر تا چهار ماه پس از آغاز به کار رسمی دولت در هر دوره ریاست‌جمهوری، سازمان مکلف است برنامه جامع چهارساله دولت را در امور نوجوانان و جوانان با محوریت اتخاذ سیاست‌های عملیاتی مبتنی بر حل مسائل بنیادین و نوپدید، در نظر



گرفتن شاخص‌های ارزیابی کمی و کیفی معتبر، تقسیم وظایف دستگاهی و پیش‌بینی ظرفیت پایش، نظارت و پیگیری تدوین کند و به تصویب هیئت‌دولت برساند.

**تبصره «۱»:** سازمان مکلف است نسبت به اجرای این برنامه هر ۶ ماه یک بار به کمیسیون‌های اجتماعی و فرهنگی مجلس گزارش بدهد.

**تبصره «۲»:** سازمان پاسخ‌گوی عملکرد دولت درخصوص این برنامه است.

**ماده (۶):** رئیس سازمان باید دارای سابقه کار حداقل به‌مدت پنج سال و تحصیلات عالی مرتبط با حوزه نوجوانان و جوانان باشد.

## منابع و مآخذ



[۱] روند تشکیل شورای عالی جوانان، وزارت ورزش و جوانان، ۱۴۰۰.

[2] <https://rc.majlis.ir/en/law/show/100173>.

[3] <https://sccr.ir/pro/3359>.

[4] <https://www.isna.ir/news/9003-15053>.

[5] <https://www.hamshahrionline.ir/news/137632>.

[6] <https://www.siasatrooz.ir/fa/news/55127>.

[7] <https://www.khabaronline.ir/news/120189>.

[8] <https://www.etemaad.ir/fa/main/detail/74494>.

[9] [https://rc.majlis.ir/fa/legal\\_draft/show/1103197](https://rc.majlis.ir/fa/legal_draft/show/1103197).

[10] <https://www.iribnews.ir/fa/news/5627729>.

[11] <https://dolat.ir/detail/295000>.

[12] <https://dolat.ir/detail/373523>.

[13] <http://tasnimnews.com/fa/news/1403/11/26/3258043>.

[۱۴] بهزاد، خلیلی (۱۴۰۴)، «بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ کل کشور (۲۱): اعتبارات خانواده، زنان، جمعیت، نوجوانان و جوانان»، مرکز پژوهش‌های مجلس.

[15] <https://ctb.iau.ir/faculty/m-abbasi-manage/fa>.

[16] <https://cabinetoffice.ir/fa/print/8949>.

[17] <https://www.tabnak.ir/fa/news/356990>.

[18] <https://profile.ut.ac.ir/~mgoodarz>.

[19] <https://cabinetoffice.ir/fa/print/909>.

[20] <https://dolat.ir/detail/368865>.

[21] <https://dolat.ir/detail/231977>.

[22] [https://rc.majlis.ir/fa/parliament\\_member/show/1547694](https://rc.majlis.ir/fa/parliament_member/show/1547694).

[۲۳] صادق، ستاری‌فرد و مهدی مرادی (۱۳۹۸)، «ظهارنظر کارشناسی درباره: «طرح انتزاع امور جوانان از وزارت ورزش و جوانان و تشکیل سازمان ملی جوانان» (کلیات)»، مرکز پژوهش‌های مجلس.

[۲۴] ایمان، اکبری، متین، رسولی، محمد، عبدالحسین‌زاده، مهدی، عبدالحمید و حسین. همت‌آبادی (۱۴۰۲)، «شناسایی و دسته‌بندی ابزارهای نرم در نظام حکمرانی و خط‌مشی‌گذاری»، مطالعات راهبردی سیاست‌گذاری عمومی، دوره ۱۳، شماره ۴۹، صص. ۲-۳۲.



## گزیده سیاستی

در امور نوجوانان و جوانان و برای تحقق مأموریت‌های مرجعیت فکری و تشخیصی، برنامه‌ریزی و تصمیم‌گیری، راهبری، تنظیم‌گری، پیگیری و تسهیل‌گری و پایش، نظارت و ارزیابی در ساختار دولتی، تشکیل سازمان ملی نوجوانان و جوانان ذیل رئیس‌جمهور پیشنهاد می‌شود.



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](mailto:mrc@majles.ir)

وبسایت: [rc.majles.ir](http://rc.majles.ir)