

دوره دهم - سال دوم

شماره چاپ: ۵۳۰

تاریخ چاپ: ۱۳۹۶/۴/۱۱

شماره ثبت: ۲۷۴

اظهاری نظر کارشناسی درباره:

«ماده (۳) لایحه اصلاح بخشی از ساختار دولت»

- انتزاع امور جوانان از وزارت ورزش و جوانان و

تشکیل سازمان ملی جوانان

کد موضوعی: ۲۷۰

شماره مسلسل: ۲-۱۵۴۳۶

تیرماه ۱۳۹۶

## به نام خدا

### فهرست مطالب

۱.....	چکیده.....
۲.....	مقدمه.....
۵.....	الگوهای ساختار دولتی امور جوانان در سایر کشورها.....
۷.....	اظهاری نظر کارشناسی درباره تشکیل سازمان ملی جوانان.....
۱۴.....	اظهاری نظر کارشناسی درباره اهداف و مأموریت‌های سازمان ملی جوانان.....
۱۸.....	جمع‌بندی و پیشنهاد.....
۱۹.....	منبع و مأخذ.....



### اظهاری نظر کارشناسی درباره:

«ماده (۳) لایحه اصلاح بخشی از ساختار دولت»

– انتزاع امور جوانان از وزارت ورزش و جوانان و تشکیل سازمان ملی جوانان

#### چکیده

عملکرد نه چندان مطلوب سازمان ملی جوانان وقت، تعدد شمار معاونت‌های ریاست‌جمهوری، لزوم کوچک‌سازی دولت و پاسخگو نبودن سازمان مزبور به مجلس شورای اسلامی و عملکرد نامناسب آن، تا جایی پیش رفت که قانونگذار به انحلال سازمان مزبور و ادغام آن با سازمان تربیت‌بدنی در قالب وزارت ورزش و جوانان روی آورد. به عقیده برخی کارشناسان این ادغام غیرمنطقی جلوه می‌کرد زیرا وزارت متبوع باید در حوزه ورزش ماهیت بخشی، اجرایی و تصدیگری اعمال کند و در حوزه جوانان نقش فرابخشی، سیاستی و برنامه‌ای را ایفا نماید. با این حال، بررسی دقیق مأموریت‌های دو دستگاه نشان می‌دهد که ماهیت ساختار دولتی امور ورزش و امور جوانان – هر دو – به هماهنگی، برنامه‌ریزی، سیاستگذاری، بین‌بخشی، فرابخشی و غیرتصدیگری معطوف است و این دو کاملاً با هم قرابت دارند. به‌علاوه، مطالعات تطبیقی نشان می‌دهد ساختار دولتی امور جوانان بیش از ۷۰ کشور دنیا مبتنی بر وزارت ورزش و جوانان است. به‌علاوه، ذکر این مهم ضروری است که وزارت مزبور

طی این ۶ سال بدون قانون مصوب شرح اهداف، وظایف و مأموریت‌های مربوط به این حوزه فعالیت می‌کرد که به‌عنوان عامل مهم ناکارآمدی موجود تلقی می‌شود. مضاف بر این، «شورای عالی جوانان کشور» و «ستاد ساماندهی امور جوانان» نیز نهادهایی با گستره شمول دستگاهی در این حوزه نقش سیاستگذاری، برنامه‌ریزی، هماهنگی و ساماندهی امور جوانان کشور را برعهده دارند که در صورت مدیریت مناسب می‌توانند راهگشا باشند. به‌علاوه، انتزاع امور جوانان از وزارت ورزش و جوانان و تشکیل سازمان ملی جوانان از منظر حقوقی نیز مغایر با بند «الف» ماده (۲۸) قانون برنامه ششم توسعه است. خروجی این لایحه بازگشت به گذشته نامطلوب و ناکارآمد و عدم پاسخگویی سازمان مزبور تلقی می‌شود و لذا احیای سازمان ملی جوانان قابل دفاع نیست. پیشنهاد می‌شود در فرصت بررسی «لایحه اهداف و وظایف وزارت ورزش و جوانان» حمایت حقوقی در قالب تدوین و تصویب احکام لازم و مورد نیاز جامعه جوان کشور اعمال شود.

## مقدمه

مدیریت و برنامه‌ریزی امور جوانان با تشکیل و تأسیس شورای عالی جوانان در سال ۱۳۷۱ آغاز شد. سپس سازمان ملی جوانان در سال ۱۳۷۹ شکل گرفت و تا سال ۱۳۸۹ فعالیت کرد. به استناد مصوبه شورای عالی انقلاب فرهنگی مقرر شد «شورای عالی جوانان» به ریاست مقام ریاست محترم جمهوری شکل گیرد و سه ماه پس از آن در مردادماه ۱۳۷۱ اهداف، سیاست‌ها، وظایف و اعضای شورا در قالب «اساسنامه شورای عالی جوانان» تصویب شد. ماده (۱۵۷) قانون برنامه سوم توسعه مصوب ۱۳۷۹/۱/۱۷ مجلس شورای اسلامی مقرر داشت تا «مرکز



**ملی جوانان**» به منظور ساماندهی اساسی امور جوانان کشور به «**سازمان ملی جوانان**» تبدیل شود و وظایف این سازمان را در قالب بندهای «الف»، «ب» و «ج» مشخص کرد. آیین نامه اجرایی این حکم قانونی در مورخ ۱۳۷۹/۹/۲ به تصویب هیئت وزیران رسید و مأموریت‌ها و تکالیف سازمان ملی جوانان به عنوان مؤسسه‌ای دولتی زیر نظر مقام رئیس جمهور تعیین شد. فعالیت این سازمان به مدت ۱۰ سال به طول انجامید در این اثنا با توجه به رشد جمعیت جوان کشور و نظر به اهمیت مطالبات و نیازهای آنها به استناد ماده (۱۱۲) قانون برنامه چهارم توسعه - مصوب ۱۳۸۳/۶/۱۱ - در اجرای برنامه ساماندهی امور جوانان و رفع دغدغه‌های شغلی، ازدواج، مسکن و آسیب‌های اجتماعی آنان، تشکیل «**ستاد ملی ساماندهی امور جوانان**» زیر نظر رئیس سازمان ملی و با عضویت ۲۶ دستگاه اجرایی در اواخر اسفندماه ۱۳۸۳ به تصویب هیئت وزیران رسید. سرانجام با توجه به تعدد معاونت‌های رئیس جمهور، عدم پاسخگویی سازمان به قانونگذار، ضعف و نارسایی در عملکرد و ضرورت کوچک‌سازی و منطقی‌سازی اندازه دولت، نمایندگان مجلس هشتم بر آن شد تا در قالب قانون تبدیل سازمان‌های تربیت‌بدنی و ملی جوانان به وزارت ورزش و جوانان - مصوب

۱. الف) سازمان ملی جوانان موظف است برنامه جامع ملی ساماندهی امور جوانان کشور با عنایت به جایگاه نقش و مأموریت‌های اساسی دستگاه‌های مختلف دولتی و غیردولتی مرتبط با امور جوانان نظیر نیروی مقاومت بسیج و توجه اساسی به نیازهای جوانان در حوزه‌های فرهنگی، اجتماعی، سیاسی، شغلی، علمی، تفریحی و تحصیلی را تهیه و تدوین نماید.

ب) شناسایی و پیگیری واگذاری آن دسته از فعالیت‌های دستگاه‌های اجرایی که می‌تواند با پیش‌بینی تمهیدات لازم از طریق سازمان‌های غیردولتی جوانان انجام گیرد.

ج) برای تحقق مواردی که نیاز به تهیه طرح دارد، سازمان ملی جوانان برحسب مورد طرح‌های لازم شامل اهداف، اصلاحات سازمانی، تسهیلات مالی، حمایت‌های اجرایی از تشکل‌های غیردولتی را تهیه نماید. آیین‌نامه اجرایی این ماده مشتمل بر نحوه همکاری بین سازمان ملی جوانان و دستگاه‌های اجرایی، به پیشنهاد مشترک سازمان ملی جوانان و سازمان برنامه و بودجه به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید.

۱۳۸۹ - سازمان ملی جوانان را منحل کنند.

در آن اثنا برخی این ادغام را غیرکارشناسانه می‌پنداشتند، عمده استدلال آنها این بود که ماهیت حوزه ورزش و جوانان قابل جمع با هم نیست؛ اولی تصدیگری و اجرایی و دومی ستادی و هماهنگ‌سازی است. بررسی موشکافانه و کارشناسانه، همراه با مطالعات تطبیقی دیگر کشورها، نادرست بودن این استدلال را هویدا می‌کند؛ اولاً بخش زیادی از تصدی‌های ورزش کشور (یعنی دو بعد ورزش قهرمانی و حرفه‌ای) را کمیته‌های ملی المپیک و پارالمپیک، فدراسیون‌ها، هیئت‌ها، باشگاه‌ها و انجمن‌های ورزشی - به‌عنوان نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی یا غیردولتی - برعهده دارند، ورزش تربیتی برعهده مدارس و تا حدودی دانشگاه‌ها، باشگاه‌ها و مراکز نظامی است، ورزش همگانی نیز عمدتاً توسط شهرداری‌ها، فدراسیون‌ها و دیگر دستگاه‌های اجرایی کشور هدایت می‌شود. لذا، وظیفه وزارت ورزش عمدتاً توسعه زیرساخت‌های ورزشی<sup>۱</sup>، تسهیل‌سازی فعالیت‌های ورزشی فدراسیون‌ها و باشگاه‌ها در مسابقات برون‌مرزی، نظارت بر فعالیت‌های مربوطه و برنامه‌ریزی و هماهنگ‌سازی است. بر این اساس، ماهیت این دو حوزه قرابت زیادی با هم دارند چه آنکه ساختار دولتی امور ورزش و جوانان بسیاری از کشورهای همسایه و جهان از جمله

---

۱. هرچند در این زمینه می‌توان از تجربه دیگر دستگاه‌های اجرایی بهره گرفت و یک سازمان تخصصی عمرانی - مانند تأسیس سازمان بهسازی و توسعه اماکن ورزشی کشور به‌جای شرکت توسعه و تجهیز اماکن ورزشی کشور - به‌عنوان مسئول پیشبرد هدف مزبور تعیین کرد.



آذربایجان، اندونزی، ترکیه، تونس، فرانسه، لبنان، غنا، هندوستان همانند ایران مبتنی بر «وزارت ورزش و جوانان» است (جدول ۱).

### الگوهای ساختار دولتی امور جوانان در سایر کشورها

مطالعات تطبیقی در این باره نشان می‌دهند ساختار دولتی امور جوانان در ایران همانند بیشتر کشورهای جهان مبتنی بر «وزارت ورزش و جوانان» است که می‌توان به برخی کشورهای همسایه، مسلمان، پرجمعیت و پیشرو در اداره امور جوانان از جمله آذربایجان، اندونزی، ترکیه، فرانسه، تونس، لبنان، غنا و هندوستان اشاره کرد. به‌علاوه، در پاره‌ای نیز امور جوانان و خانواده در قالب یک وزارت واحد یا دفاتر مربوط به شکل ادغام با وزارتی همگن تعریف شده است. لذا، همان‌طور که در جدول ۱ مشاهده می‌شود الگوی اول یعنی «وزارت ورزش و جوانان» یکی از الگوهای پرکاربرد در سازماندهی امور جوانان است، به گونه‌ای که ساختار دولتی امور جوانان و امور ورزش بیش از ۷۰ کشور دنیا مبتنی بر «وزارت ورزش و جوانان» است. اداره امور جوانان معدود کشورهایی چون افغانستان و کویت قالب «وزارت امور جوانان» پیش‌بینی شده است. با این حال، ساختار دولتی برخی کشورهای پیشرو و توسعه‌یافته مبتنی بر وزارت برای همه گروه‌های آسیب‌پذیر و در معرض خطر بیشتر چون سالمندان، کودکان و زنان پیش‌بینی شده‌اند که در این باره می‌توان به جمهوری فدرال آلمان، ایرلند و نروژ اشاره کرد.

## جدول ۱. الگوهای ساختار دولتی متولی سازماندهی امور جوانان در سایر کشورها

الگوها	عناوین الگوها	تعداد کشورها*	مثال
الگوی اول	یک وزارتخانه ترکیبی ورزش و جوانان	۷۶	آذربایجان: وزارت ورزش و جوانان، اندونزی: وزارت جوانان و ورزش، ایران: وزارت ورزش و جوانان، ترکیه: وزارت ورزش و جوانان، تونس: وزارت جوانان، ورزش، زنان و خانواده، فرانسه: وزارت ورزش، جوانان، آموزش عمومی و زندگی اجتماعی، غنا: وزارت ورزش و جوانان، لبنان: وزارت جوانان و ورزش، هندوستان: وزارت ورزش و جوانان
الگوی دوم	یک معاونت یا دفتر خاص جوانان در یک وزارتخانه بدون ذکر جوانان در عنوان وزارتخانه	۴۵	آرژانتین: دفتر ملی جوانان وابسته به وزارت توسعه اجتماعی، روسیه: وزارت آموزش و علوم (دپارتمان آموزش کودکان و جوانان آژانس فدرال امور جوانان)، اسپانیا: مؤسسه جوانان وابسته به وزارت بهداشت، خدمات اجتماعی و برابری، بلاروس: دفتر امور جوانان در وزارت آموزش، یونان: دبیرخانه عمومی امور جوانان در وزارت آموزش و امور مذهبی
الگوی سوم	یک وزارتخانه ترکیبی یک بخش سیاستی و جوانان	۲۵	اتریش: وزارت اقتصاد، خانواده و جوانان، ایتالیا: وزارت جوانان و خدمات ملی مدنی، کرواسی: وزارت امور اجتماعی و جوانان، سنگاپور: وزارت فرهنگ، جامعه و جوانان
الگوی پنجم	یک وزارتخانه تخصصی مستقل خاص جوانان	۹	افغانستان: وزارت امور جوانان، کویت: وزارت امور جوانان، نیجریه: وزارت توسعه جوانان، نیوزیلند: وزارت توسعه جوانان، ونزوئلا: وزارت جوانان
الگوی ششم	یک وزارتخانه ترکیبی جوانان و چند فرابخش دیگر	۸	آلمان: وزارت امور خانواده، شهروندان سالمند، زنان و جوانان، ایرلند: وزارت امور جوانان و کودکان، نروژ: وزارت کودکان، برابری و شمول اجتماعی

مأخذ: مطالعه و مشاهده ساختار، تشکیلات و چارت سازمانی کابینه کشورها.

الگوی سیاستگذاری و مدیریت یکپارچه مشارکتی (شبکه‌ای) برای سازماندهی امور جوانان در ایران (علی اکبر تاج‌مزنانی).

\* گزارش پیشنهادی برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، معاونت ساماندهی امور جوانان، وزارت ورزش و جوانان، ستاد تدوین برنامه ششم توسعه، دی‌ماه ۱۳۹۴.



با این اوصاف، در حالی که لایحه «اهداف، وظایف و اختیارات وزارت ورزش و جوانان» در تاریخ یازدهم اسفند ۱۳۹۵ تقدیم مجلس شد، موضوع انتزاع امور جوانان تنها به فاصله حدود دو ماه در تاریخ بیستم اردیبهشت ۱۳۹۶ در دستور کار هیئت وزیران قرار گرفت و سپس در قالب «لایحه اصلاح بخشی از ساختار دولت» تقدیم خانه ملت شد. در ماده (۳) لایحه مزبور علاوه بر «ایجاد سازمان ملی جوانان» با شخصیت حقوقی مستقل و وابسته به ریاست جمهوری به اهداف و مأموریت‌های آن نیز اشاره شده است. بر این اساس در این گزارش نخست ضرورت تشکیل سازمان مزبور و سپس جزئیات اهداف و مأموریت‌های مربوطه بررسی می‌شود.

### اظهار نظر کارشناسی درباره تشکیل سازمان ملی جوانان

از دلایل مورد تأکید ادغام سازمان ملی جوانان و سازمان تربیت‌بدنی و تشکیل وزارت ورزش و جوانان افزایش کارایی، ارائه خدمات مؤثرتر و نظارت‌پذیری این امور بود ولی در عمل عمدتاً به دلیل نداشتن سازوکارهای اجرایی و نظارتی تحقق نیافت. بررسی سوابق و مبانی تجربی نشان می‌دهد که مشکلات بخشی و فرابخشی امور مختلف با انتزاع و تفکیک از سطح زیر نظر وزیر و ارتقای آن به معاونت زیر نظر رئیس‌جمهور برطرف نخواهد شد؛ به طوری که بسیاری از مسائل در سایر حوزه‌ها وجود دارد که این‌گونه تغییرات به رفع مشکلات منتهی نشده است.<sup>۱</sup>

---

۱. در این باره می‌توان به روند تغییرات در حوزه گردشگری اشاره کرد. سازمان میراث فرهنگی و گردشگری قبلاً وابسته به وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی بود و در سال ۱۳۷۷ عمدتاً به لحاظ برخوردار کردن سازمان مذکور از اختیارات و جایگاه معاونت رئیس‌جمهور به‌منظور هماهنگی‌های بین‌بخشی و بین‌دستگاهی، انتزاع آن از وزارت مذکور

با چنین استدلالی اکثر سازمان‌ها و وزارتخانه‌ها که نیازمند هماهنگی‌های بین‌بخشی هستند باید به زیر نظر مستقیم رئیس‌جمهور منتقل شوند که قطعاً منطقی و قابل قبول نیست و معمولاً ایجاد هماهنگی‌های بین دستگاهی از جمله نقش‌های ذاتی هیئت وزیران است. مضاف بر این، مطابق ماده (۳) اساسنامه شورای عالی جوانان مصوب ۱۳۷۱ شورای عالی انقلاب فرهنگی، «ایجاد هماهنگی در دستگاه‌هایی که وظایف آنها به نحوی با مسائل جوانان مربوط می‌شود» و «ایجاد هماهنگی بین برنامه‌های دستگاه‌های مرتبط با امور جوانان» از وظایف «شورای عالی جوانان» است. این در حالی است که مطابق ماده (۳) لایحه ارائه شده مقرر است «سازمان ملی جوانان» به منظور «ساماندهی امور جوانان» و «هماهنگ‌سازی اقدامات دستگاه‌های مسئول در حوزه جوانان» ایجاد شود. با این حال، بنا به مصوبه ۱۳۸۳/۱۲/۲۶ هیئت وزیران برای تحقق هدف اولی (یعنی ساماندهی امور جوانان) «ستاد ملی ساماندهی امور جوانان» تشکیل شده است که حدود ۲۶ دستگاه در این ستاد عضو هستند و همان‌طور که قبلاً ذکر آن رفت برای تحقق دومی (یعنی هماهنگ‌سازی اقدامات) شورای عالی جوانان با عضویت ۱۸ دستگاه وجود دارد که هم‌اکنون وزیر ورزش و جوانان دبیر آن و رئیس‌جمهور رئیس شورا است. سازمان ملی جوانان متصور، قرار است سیاست‌سازی، برنامه‌ریزی و مدیریت و توسعه امور جوانان را در دستور کار خود قرار دهد و برای تحقق این مسیر قطعاً از دو رهیافت «ستاد ملی ساماندهی امور جوانان» و «شورای عالی جوانان» بهره خواهد گرفت. در حالی که، این دو ابزار هم‌اکنون در اختیار وزارت ورزش و جوانان است و می‌تواند در راستای ساماندهی امور جوانان و رفع دغدغه‌های شغلی، ازدواج، مسکن و

---

اجرا شده است. با این حال، ناکارآمدی سازمان مزبور قانونگذار را بر آن داشت تا طرح تبدیل سازمان میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی به وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی را در دستور کار قرار دهد.



آسیب‌های اجتماعی مبتلابه، از ظرفیت این دو نهاد به نحو مطلوب استفاده کند. لذا، خلأ ساختاری در این حوزه احساس نمی‌شود و ضرورتی برای احیای سازمان ملی جوانان و بازگشت به گذشته نه‌چندان مطلوب وجود ندارد، لکن عوامل زیر را می‌توان باعث ناکارآمدی در وضعیت کنونی دانست:

#### ۱. عوامل حقوقی

- نبود قانون مصوب شرح اهداف و وظایف وزارت ورزش و جوانان،
- عدم کار کارشناسی دقیق در تدوین و تصویب مصوبات شورای عالی جوانان و نداشتن ضمانت اجرایی لازم برای تحقق آنها.

#### ۲. عوامل مالی و بودجه

- میزان ناچیز بودجه اختصاصی جهت ساماندهی امور جوانان،
- عدم پیش‌بینی بودجه برای تحقق مصوبات شورای عالی جوانان.

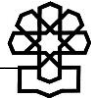
#### ۳. عوامل اجرایی

- ضعف در استفاده مناسب و کافی از ظرفیت‌های شورای عالی جوانان و ستاد ملی ساماندهی امور جوانان،
- خلأ همکاری شورای عالی جوانان با سایر شوراهای عالی مرتبط با مسائل جوانان،

علاوه بر این، موضوعی که باید در آن تأمل کرد این است که «لایحه اهداف، وظایف و اختیارات وزارت ورزش و جوانان» در مورخ ۱۳۹۵/۱۲/۱۱ تقدیم مجلس شد و تقریباً به فاصله ۲ ماه در مورخ ۱۳۹۶/۲/۲۰ در اثنای تبلیغات

ریاست‌جمهوری با دستور رئیس محترم جمهور به رئیس سازمان اداری و استخدامی کشور موضوع احیای سازمان ملی جوانان در دستور بررسی هیئت وزیران قرار گرفت و اندکی پس از آن در قالب لایحه ارائه شده در تاریخ ۱۳۹۶/۳/۲۱ تقدیم قانونگذار شد. تقدیم دو لایحه مزبور با فاصله زمانی اندک علاوه بر اینکه رویکرد دوگانه دولت در خصوص نحوه اداره امور جوانان را هویدا می‌کند، این فرض را به ذهن متبادر می‌سازد که این موضوع چندان از سبقه و پشتوانه قوی کارشناسی برخوردار نیست و آسیب‌شناسی و آسیب‌زدایی جدی در این باره انجام نشده است. لذا، این سؤال مطرح می‌شود که در این محدوده زمانی اندک چه اتفاقی رخ داده است که دولت را وادار و مصمم به چنین تصمیمی کرده است؟

واقعیت این است که نحوه چارت سازمانی و شکل ساختار دولتی امور جوانان کشور مسئله اولویت‌دار و فوری نیست، بلکه مشخص نبودن جایگاه نهادهای رسمی متولی سیاستگذاری و برنامه‌ریزی در حوزه جوانان یک چالش است. «شورای عالی جوانان» در مقایسه با شوراهایی از قبیل شورای عالی اشتغال، پول و اعتبار و ... جایگاه کاملاً مشخصی در نظام سیاستگذاری کشور ندارد، بسیاری از مصوبات شورای عالی جوانان و ستاد ساماندهی امور جوانان فقط در حد نگارش باقی مانده‌اند، مصوبات مزبور از ضمانت اجرایی لازم برخوردار نیستند، جلسات مربوطه به شکل منظم و منسجم برگزار نمی‌شود (تشکیل فقط یک جلسه شورای عالی جوانان در دولت یازدهم در سال ۱۳۹۳)، برای اجرای مصوبات شورای عالی جوانان ردیف‌های بودجه‌ای در نظر گرفته نمی‌شود، هماهنگی و همکاری بین



**شورایی** (مثلاً ارتباط شورای عالی اشتغال و شورای عالی جوانان) در تنظیم، تدوین و تصویب مصوبات شورای عالی جوانان وجود ندارد. لذا این عوامل در کنار فقدان قانون شرح اهداف و وظایف وزارت ورزش و جوانان به ناکارآمدی موجود دامن زده است.

یادآوری اینکه یکی از دلایل طراحان طرح ادغام سازمان ملی جوانان و سازمان تربیت بدنی **تعدد معاونت‌های ریاست جمهوری**، وقت‌گیر بودن این معاونت‌ها برای رئیس‌جمهور، پرداختن به امور فرعی و حاشیه‌ای جوانان بجای حل مسائل اساسی و کلیدی آنها و عدم پاسخگویی رؤسای این سازمان‌ها به قانونگذار بود. بنابراین، پاسخ به چند سؤال ضرورت دارد؛ از مفاد لایحه ارائه شده چنین برمی‌آید که سازمان ملی جوانان مقرر است جایگاه ستادی داشته باشد و پیگیری اجرای مصوبات شورای عالی جوانان باشد. حال، این سؤال مطرح است، آیا وزارت ورزش و جوانان - که مأموریت‌های اجرایی حداقلی در امور ورزش دارد - به‌عنوان دبیر شورای عالی جوانان نمی‌تواند این نقش را ایفا کند؟ نظر به عملکرد نامطلوب و ناموفق ۱۰ ساله سازمان مزبور، اساساً چه تضمینی وجود دارد که مشکلات و مسائل مربوط به جوانان در قالب سازمان متصور حل و فصل شوند یا بدون توجه به مسائل اساسی مربوط به حواشی پرداخته شود؟ با توجه به عدم تصویب قانون اهداف و وظایف وزارت ورزش و جوانان آیا می‌توان یک تحلیل واقع‌بینانه و آسیب‌شناسی دقیقی از روند رفع و رجوع و پیگیری امور جوانان ارائه کرد؟ آسیب‌شناسی دولت براساس کدام معیار مورد سنجش واقع شده است؟ ارزیابی و تحلیل عملکرد وزارت ورزش و جوانان به استناد کدام مصوبه قانونگذار در حوزه جوانان صورت گرفته است؟ تشکیل این سازمان در راستای تحقق کدام سند، سیاست یا اهداف بالادستی نظام می‌باشد؟ رویکرد دولت در ایجاد یک ساختار کارآمد چیست؟ آیا ارتقای آن از سطح معاونت وزیر به معاونت

رئیس‌جمهور به ایجاد کارآمدی منجر می‌شود؟ اگر جواب مثبت است، پس ناکارآمدی سازمان مزبور طی ۱۰ سال فعالیت چگونه توجیه می‌شود؟ سؤال دیگر اینکه طی سنوات گذشته و اخیر، دولت و دستگاه متولی امور جوانان - وزارت ورزش و جوانان - چه اندازه از ظرفیت «شورای عالی جوانان کشور» و «ستاد ساماندهی امور جوانان کشور» برای حل مشکلات جوانان کشور بهره گرفته‌اند؟

علاوه بر موارد فوق‌الذکر، به استناد ماده (۳) آیین‌نامه داخلی هیئت دولت،<sup>۱</sup> معاون رئیس‌جمهور حق رأی ندارد. شخصیت حقوقی وزیر ورزش و جوانان علاوه بر اینکه از حق رأی در هیئت دولت برخوردار است، به واسطه رأی اعتماد کسب شده از قانونگذار در قیاس با رئیس سازمان ملی جوانان - یعنی معاون رئیس‌جمهور - دارای استقلال نسبی بیشتری از رئیس‌جمهور است، به مجلس پاسخگو بوده و نظارت‌پذیرتر است. به علاوه، از منظر حقوقی نیز انتزاع امور جوانان از وزارت متبوع و تشکیل سازمان ملی جوانان به‌عنوان معاونت رئیس‌جمهور واجد اشکال است؛ زیرا مغایر با سیاست کوچک‌سازی است و موجبات حجیم و بزرگ شدن نظام اداری و اجرایی کشور را فراهم می‌آورد. لذا، مغایر با بند «۱۶» سیاست‌های کلی اقتصاد

۱. اعضای صاحب رأی دولت عبارتند از: رئیس‌جمهور، وزراء، معاون اول رئیس‌جمهور در زمانی که اداره جلسه هیئت دولت به‌عهده اوست.



مقاومتی<sup>۱</sup> و بند «الف» ماده (۲۸) قانون برنامه ششم توسعه<sup>۲</sup> است. به علاوه، در لایحه ارائه شده شخصیت حقوقی سازمان ملی جوانان واجد ابهام است؛ «شخصیت حقوقی مستقل و وابسته به ریاست جمهوری» مقید در ماده (۳) لایحه ارائه شده از این حیث مبهم است.

خلاصه، اگر امور جوانان در سایه امورات ورزشی به محاق و حاشیه رفته و مورد غفلت واقع شده است، چاره این نیست که ساختار را متناسب با افراد در اختیار تنظیم کرد، بهتر این است به جای احیای طرح سازمان ملی جوانان که در مقام عمل از توفیق چندانی برخوردار نبوده؛ به تدوین و تصویب قانون مدون و احکام قابل سنجش و ارزیابی و نظارت در حوزه جوانان در فرصت بررسی «لایحه اهداف، وظایف و اختیارات وزارت ورزش و جوانان» توجه شود.

---

۱. صرفه‌جویی در هزینه‌های عمومی کشور با تأکید بر تحول اساسی در ساختارها، منطقی‌سازی اندازه دولت و حذف دستگاه‌های موازی و غیرضرور و هزینه‌های زائد

۲. ماده (۲۸) - در راستای اصلاح نظام اداری، موضوع «صرفه‌جویی در هزینه‌های عمومی کشور با تأکید بر تحول اساسی در ساختارها، منطقی‌سازی اندازه دولت و حذف دستگاه‌های موازی و غیرضرور و هزینه‌های زائد، اقدامات زیر انجام می‌شود:

الف) کاهش حجم، اندازه و ساختار مجموع دستگاه‌های اجرایی به استثنای مدارس دولتی در طول اجرای قانون برنامه، حداقل به میزان پانزده درصد (۱۵٪) نسبت به وضع موجود (حداقل پنج درصد (۵٪) در پایان سال دوم) از طریق واگذاری واحدهای عملیاتی، خرید خدمات و مشارکت با بخش غیردولتی با اولویت تعاونی‌ها، حذف واحدهای غیرضرور، کاهش سطوح مدیریت، کاهش پست‌های سازمانی، انحلال و ادغام سازمان‌ها و مؤسسات و واگذاری برخی از وظایف دستگاه‌های اجرایی به شهرداری‌ها و دهیاری‌ها و بنیاد مسکن انقلاب اسلامی با تصویب شورای عالی اداری

**تبصره -** انحلال، انتزاع و ادغام مؤسساتی که به موجب قانون تأسیس شده است، صرفاً با تصویب مجلس شورای اسلامی امکانپذیر می‌باشد.

## اظهار نظر کارشناسی درباره اهداف و مأموریت‌های سازمان ملی جوانان

(الف) ارتقای هویت دینی و ملی جوانان،

(ب) ارتقا و تقویت سرمایه‌های اجتماعی، مسئولیت‌پذیری، هویت و مشارکت

همه‌جانبه جوانان،

(ج) بهبود و اصلاح سبک زندگی جوانان منطبق بر ارزش‌های اسلامی - ایرانی،

(د) ارتقای توانمندی‌های جوانان.

**نظر کارشناسی:** نخست اینکه سازوکار و ابزار ارتقای هویت دینی و ملی جوانان

مشخص نشده است و در حقیقت اقدام لازم جهت تحقق این هدف بیان نشده است.

مشخص نیست آیا سازمان ملی جوانان در این راستا همانند سازمان تبلیغات اسلامی

می‌خواهد هیئت‌های مذهبی را ابزار تحقق این هدف قرار دهد یا صرفاً از طریق همان

سازمان‌های مردم‌نهاد وابسته به سازمان عمل خواهد کرد.

دوم اینکه، مصداق مشارکت جوانان معلوم نیست، در واقع اطلاق «مشارکت

همه‌جانبه جوانان» به لحاظ حقوقی محل ایراد است.

سوم سازوکار و ابزار تحقق «بهبود و اصلاح سبک زندگی جوانان منطبق بر ارزش‌های

اسلامی - ایرانی» در هیچ جای لایحه قید نشده است. اقدامات سازمان برای تحقق این

هدف چیست؟

چهارم حدود و ثغور «توانمندی‌های جوانان» معلوم نیست و اطلاق این عبارت از این

حیث مغایر اصل چهارم قانون اساسی است.

علاوه بر این، با توجه به متولی بودن سازمان ملی جوانان و نظر به ضرورت پیگیری



تسهیل ازدواج جوانان از سوی وزارت، خلأ توجه به اصل دهم قانون اساسی<sup>۱</sup> در لایحه مزبور مشهود است.

به علاوه، تحقق اهداف و مأموریت‌های نیازمند ابزار و زیرساخت‌های نرم‌افزاری و سخت‌افزاری است، آیا مقرر است سازمان ملی جوانان خود به طور مستقیم به‌عنوان قرارگاه عملیاتی در این باره اقدام کند. در این صورت انجام این مأموریت‌ها قطعاً موجب حجیم شدن بدنه دولت خواهد شد و با عبارت «رعایت عدم توسعه تشکیلاتی در دولت» مصرح در مقدمه لایحه ارائه شده در تضاد است و نیز با بند «۱۶» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی مغایرت دارد. در غیر این حالت، سازمان مزبور از طریق چه سازوکاری به تحقق اهداف و مأموریت‌های مذکور خواهد پرداخت؟

ث) هدایت و هماهنگی فعالیت‌ها و اقدامات مربوط به امور جوانان در دستگاه‌های مسئول این حوزه

**نظر کارشناسی:** پیشنهاد می‌شود عبارت «پیگیری اجرای برنامه‌ها و مصوبات»

اضافه شود.

**پیشنهاد مرکز: ث) هدایت، هماهنگی و پیگیری اجرای فعالیت‌ها، اقدامات، برنامه‌ها و مصوبات مربوط به امور جوانان در دستگاه‌های مسئول این حوزه**

ج) نظارت بر اجرای مصوبات شورای عالی جوانان و پیگیری آنها

---

۱. اصل دهم - از آنجا که خانواده واحد بنیادی جامعه اسلامی است، همه قوانین و مقررات و برنامه‌ریزی‌های مربوط باید در جهت آسان کردن تشکیل خانواده، پاسداری از قداست آن و استواری روابط خانوادگی بر پایه حقوق و اخلاق اسلامی باشد.

**نظر کارشناسی:** از آنجایی که اساسنامه شورای عالی جوانان در مورخ ۱۳۷۱/۵/۶ به تصویب شورای عالی انقلاب فرهنگی رسیده و وظایف آن در اساسنامه مذکور ذکر شده است این امکان وجود دارد که تعیین مرجع نظارت بر مصوبات شورا نیز در صلاحیت شورای عالی انقلاب فرهنگی قلمداد شده و در نتیجه مغایر اصل پنجاه و هفتم قانون اساسی است.

**پیشنهاد مرکز: ج) پیگیری اجرای مصوبات شورای عالی جوانان با همکاری دستگاه‌های ذی‌ربط و نظارت بر امور مربوطه در چارچوب مصوبات شورا**

چ) سیاستگذاری، برنامه‌ریزی، تصمیم‌سازی و نظارت در راستای بازشناسی و تبیین مسائل و نیازهای گوناگون جوانان و ارائه راهبردهای مناسب برای حل مسائل آنان و استفاده از توانایی‌ها و ظرفیت‌های نسل جوان

**نظر کارشناسی:** اطلاق «سیاستگذاری» مذکور در جزء «۳» بند «ب» به‌عنوان یکی از اهداف و مأموریت‌های سازمان، از جهت اینکه می‌تواند ناظر به موضوعاتی باشد که در سیاست‌های کلی نظام پیش‌بینی می‌شود، مغایر بند «۱» اصل یکصد و نهم قانون اساسی در خصوص صلاحیت رهبری در تعیین سیاست‌های کلی نظام می‌باشد. همچنین اطلاق واژه «نظارت» در این جزء از آنجایی که شامل نهادهای خارج از قوه مجریه نیز می‌شود مغایر اصل پنجاه و هفتم قانون اساسی تلقی می‌شود.

به‌علاوه به جای عبارت کلی «حل مسائل آنان» از عبارت صریح «حل مسائل شغلی، ازدواج و مسکن» استفاده شود. و عبارت «تصمیم‌گیری» جایگزین «تصمیم‌سازی» شود.



پیشنهاد مرکز: چ) سیاستگذاری، برنامه‌ریزی، تصمیم‌گیری و نظارت در راستای بازشناسی و تبیین مسایل و نیازهای گوناگون جوانان و ارائه راهبردهای مناسب برای حل مسائل شغلی، ازدواج و مسکن آنان و استفاده از توانایی‌ها و ظرفیت‌های نسل جوان در چارچوب قوانین و مقررات مربوط

ح) رصد و مطالعه جامع از وضعیت جوانان و پایش و پژوهش مستمر وضعیت امور جوانان و شاخص‌های مربوط

نظر کارشناسی: موافق

خ) طراحی، مدیریت و راهبری برنامه‌های الگویی و ویژه ملی و منطقه‌ای جوانان

نظر کارشناسی: «برنامه الگویی» به چه معناست؟

پیشنهاد مرکز: ۷. با توجه به مفاد بندهای «ث و چ» پیشنهاد می‌شود جزء «خ» حذف شود.

د) حمایت از ایجاد، فعالیت و توانمندسازی تشکل‌های غیردولتی جوانان و نظارت بر عملکرد آنها

نظر کارشناسی: مصادیق «حمایت» مشخص نیست. آیا شامل مالی هم می‌شود؟ - به‌استناد اصل پنجاه‌وسوم همه پرداخت‌ها به‌موجب قانون انجام می‌شود. همچنین، اطلاق «حمایت از ایجاد، فعالیت و توانمندسازی تشکل‌های غیردولتی جوانان» از این حیث که می‌تواند دربردارنده مواردی باشد که از لحاظ شرعی مورد اشکال است، واجد ابهام و ایراد است و مغایر اصل چهارم قانون اساسی است. جهت رفع ایراد لازم است مقید به «در چارچوب قوانین و مقررات کشور» باشد.

پیشنهاد مرکز: د) حمایت از ایجاد، فعالیت و توانمندسازی تشکل‌های غیردولتی جوانان و نظارت بر عملکرد آنها در چارچوب قوانین و مقررات کشور

ذ) توسعه مشارکت مردمی در امور جوانان و گسترش نهضت داوطلبانه  
نظر کارشناسی: موافق

### پیشنهاد الحاقی

پیشنهاد مرکز: ر) برنامه‌ریزی و اقدام در راستای حل مسائل شغلی، ازدواج، مسکن، اوقات فراغت و کاهش آسیب‌های اجتماعی جوانان

### جمع‌بندی و پیشنهاد

انتزاع امور جوانان از وزارت ورزش و جوانان و تشکیل سازمان ملی جوانان به  
دلایل زیر منطقی نیست:

۱. ماهیت اداره دولتی امور ورزش و جوانان ستادی بوده و مبتنی بر هماهنگ‌سازی، برنامه‌ریزی، سیاستگذاری و نظارت است و از این حیث تفاوت ماهیتی میان وظایف و عملکرد این دو حوزه وجود ندارد.

۲. با وجود وزارت ورزش و جوانان، شورای عالی جوانان و ستاد ملی ساماندهی امور جوانان با تعدد دستگاه‌های عضو خلأ تشکیلاتی در این زمینه وجود ندارد،



۳. تشکیل سازمان ملی جوانان نظارت قانونگذار را بر عملکرد و اجرای قوانین مربوط و پاسخگویی سازمان به نمایندگان را تضعیف و کمرنگ می‌کند،
۴. ساختار دولتی امور جوانان و امور ورزش بیش از ۷۰ کشور دنیا مبتنی بر وزارت ورزش و جوانان است،
۵. اساساً مشکلات مربوط به امور جوانان ماهیت ساختاری ندارند و بیشتر ناشی از خلأ قوانین لازم‌الاجرا و ضمانت اجرایی آنها در این حوزه است،
۶. حیطه وظایف و اختیارات وزارت ورزش و جوانان هنوز شکل قانونی به خود نگرفته است تا از این طریق بتوان آسیب‌شناسی و تحلیل مبتنی بر متغیرها و داده‌های واقعی ارائه کرد،
۷. به نظر می‌رسد تشکیل سازمان ملی جوانان از این جهت که موجب افزایش حجم و اندازه دولت می‌شود، با سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی و قانون برنامه ششم مغایرت دارد.

**لذا، انتزاع امور جوانان از وزارت ورزش و جوانان قابل دفاع نیست و پیشنهاد می‌شود قانونگذار محترم از فرصت «لایحه اهداف، وظایف و اختیارات وزارت ورزش و جوانان» با حمایت حقوقی در راستای اعمال احکام لازم و مورد نیاز جامعه جوان کشور استفاده نماید.**

منبع و مأخذ

- قوانین و مقررات.



شماره مسلسل: ۱۵۴۳۶-۲

مرکز پژوهش‌ها  
مجلس شورای اسلامی

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: اظهارنظر کارشناسی درباره: «ماده (۳) لایحه اصلاح بخشی از ساختار دولت» - انتزاع امور جوانان از وزارت ورزش و جوانان و تشکیل سازمان ملی جوانان

نام دفتر: مطالعات فرهنگی (گروه تربیت بدنی و جوانان)

تهیه و تدوین کنندگان: صادق ستاری فرد، نرگس صادقی پور

ناظران علمی: سینا کلهر، طهمورث قاسمی، ایروان مسعودی اصل

متقاضی: کمیسیون اجتماعی

همکاران: سیدعلی کشفی، سیدیوسف مرادی، اسماعیل فراهانی نوده، حسن امجدیان

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. امور جوانان

۲. سازمان ملی جوانان



تاریخ شروع مطالعه: ۱۳۹۶/۳/۲۷

تاریخ خاتمه مطالعه: ۱۳۹۶/۴/۲۵

تاریخ انتشار: ۱۳۹۶/۴/۲۸