

# الگوی سیاست‌گذاری و مدیریت یکپارچه مشارکتی (شبکه‌ای) برای سازماندهی امور جوانان در ایران

علی اکبر تاج مزینانی<sup>۱</sup>

تاریخ دریافت مقاله: ۱۳۹۴/۵/۶

تاریخ پذیرش مقاله: ۱۳۹۴/۸/۲۴

نظام سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی کشور در حوزه جوانان با چالش‌ها و مشکلات متعددی روبروست که علی‌رغم تلاش‌های صورت گرفته، مانع از کارآمدی کامل آن شده است. این چالش‌ها دارای ماهیت و ابعاد متنوعی است، اما بسیاری از آنها ریشه در ابعاد ساختاری سازماندهی امور جوانان دارند. مقاله حاضر در پی پرداختن به این چالش‌ها با تأکید بر مسائل ساختاری و پیشنهاد ساختار مناسب جهت بهینه‌سازی کارکردهای آن می‌باشد و در این راستا از دو مبنای نظری تحول در نظریه‌های حوزه مدیریت دولتی و عمومی و همچنین تحولات نظریه‌های مشارکت جوانان برای تبیین و توجیه الگوی مدنظر خود جهت سازماندهی امور جوانان بهره می‌گیرد. همچنین، برای انجام تحقیق و تدوین مقاله حاضر از تکنیک‌های مطالعه تطبیقی، تحلیل محتوا و مرور ادبیات استفاده شده است.

در بخش تطبیقی، بررسی عناوین و ماهیت نهادهای دولتی متولی امور جوانان در سطح جهان به شناسایی شش الگوی اصلی منجر گردید. در حوزه داخلی، جمع‌بندی چالش‌های موجود نشان داد که در مجموع برای تبیین ناکارآمدی و عدم موفقیت در حوزه سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی امور جوانان علل مختلفی را می‌توان برشمرد که در چهار دسته عوامل بافتاری، رفتاری، هنجاری و ساختاری قابل طبقه‌بندی است. بر این اساس، الگویی با عنوان "الگوی سازماندهی یکپارچه/مشارکتی (شبکه‌ای)" برای ساختار سازماندهی امور جوانان در کشور پیشنهاد شده است که اولاً، بتواند چالش‌ها و مشکلات گذشته را تا حدود زیادی مرتفع نماید؛ ثانیاً، با بهره‌گیری از تجربیات بین‌المللی در جهت توسعه هرچه بیشتر این حوزه مثمر واقع گردد.

**واژگان کلیدی:** جوانان، سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی امور جوانان، الگوی سازماندهی یکپارچه مشارکتی، سازمان مدیریت و توسعه امور جوانان

## مقدمه

در حال حاضر، بیش از دو دهه از تأسیس "شورای عالی جوانان" به عنوان نقطه عطفی در سازماندهی امور جوانان در جمهوری اسلامی ایران در قالب ساختارهای حکومتی می‌گذرد و متعاقب آن سپهر حکمرانی کشور شاهد شکل‌گیری نهادهای مختلفی در حوزه امور جوانان نظیر "مرکز ملی جوانان"، "سازمان ملی جوانان" و ستاد سازماندهی امور جوانان بوده است. در آخرین تحول ساختاری در این زمینه، با ادغام "سازمان ملی جوانان" و "سازمان تربیت بدنی"، سازماندهی امور جوانان کشور به معاونتی در زیرمجموعه وزارت ورزش و جوانان واگذار شده است.

علی‌رغم تلاش‌های صورت‌گرفته طی دو دهه گذشته، همچنان بخش جوانان کشور از مسائل و مشکلات مختلفی رنج می‌برد و این امر باعث شده است تا تلاش‌های مزبور قرین موفقیت نباشد. اگرچه چالش‌ها و مشکلات موجود که در کنار یکدیگر باعث ناکارآمدی نظام سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی کشور در حوزه جوانان شده، دارای ماهیت و ابعاد متنوعی است، اما بسیاری از آنها ریشه در ابعاد ساختاری سازماندهی امور جوانان دارند. ابهام در جایگاه نهادهای رسمی متولی سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی امور جوانان و افزایش این ابهام در اثر تغییر و تحولات ساختاری و مدیریتی پی‌در پی شاید مهم‌ترین چالش این حوزه باشد که به نوبه خود در قالب ابهام در جایگاه اسناد خاص جوانان در نظام سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی کشور و همچنین نامشخص بودن جایگاه برنامه‌های خاص جوانان در نظام بودجه‌ریزی کشور بروز و ظهور می‌یابد. در اثر این ابهامات و چالش‌ها، نظام خاصی برای نظارت و ارزیابی سیاست‌ها، برنامه‌ها و اقدامات مرتبط با جوانان وجود نداشته و برای اجرایی شدن آنها نیز هیچ‌گونه ضمانت اجرایی به چشم نمی‌خورد. علاوه بر این، نحوه نقش‌آفرینی خود جوانان، سازمان‌های مردم‌نهاد جوانان (سمن‌ها) و نهادهای ملی نمایندگی‌کننده منافع آنان نیز در نظام سازماندهی امور جوانان گنگ و نامشخص است و مجموعه حاکمیت به تصمیم‌روشنی در این زمینه دست نیافته که این امر در برخورد نوسانی و حرکت پاندولی موجود در این حوزه کاملاً مشهود است.

مقاله حاضر در پی پرداختن به این مسائل ساختاری در بخش جوانان جمهوری اسلامی ایران و پیشنهاد ساختار مناسب جهت بهینه‌سازی کارکردهای آن می‌باشد. برای این منظور، پاسخ به پرسش‌های زیر در دستورکار مقاله حاضر قرار دارد:

- چالش‌های اصلی پیش‌روی ساختارهای رسمی متولی امور جوانان در کشور طی دو دهه گذشته چه بوده است؟

- الگوهای ساختاری سازماندهی امور جوانان در سایر کشورهای جهان چگونه است؟
- با توجه به چالش‌های موجود و تجربیات جهانی چه الگویی برای ساختار رسمی سازماندهی امور جوانان در کشور مناسب است؟

### **روش‌شناسی پژوهش**

برای انجام تحقیق و تدوین مقاله حاضر از تکنیک‌های مطالعه تطبیقی، تحلیل محتوا و مرور ادبیات استفاده شده است. برای این منظور، در مرحله اول فهرست جامعی از نهادهای رسمی متولی امور جوانان در جهان تهیه و الگوهای مختلف آن بررسی و تحلیل گردید. در مرحله دوم، دیدگاه‌های منتشر شده موافقان و مخالفان درباره الگوهای مختلف ساختار متولی امور جوانان در ایران در مقاطع تغییر ساختاری از جمله مذاکرات مجلس و گزارش‌های کارشناسی مورد تحلیل محتوا، بررسی و جمع‌بندی قرار گرفت. (جدول ضمیمه) سپس بر اساس تجربه دو دهه گذشته، چالش‌های اصلی پیش روی سازماندهی امور جوانان (ساختاری، بافتاری، رفتاری، و هنجاری) با تأکید بر چالش‌های ساختاری احصا شده و در پرتو تجربه گذشته و الگوهای موجود بین‌المللی، برای ساختار دولتی متولی سازماندهی امور جوانان در ایران الگوی جدیدی پیشنهاد گردید.

### **مبانی نظری**

نوع نگاه به مقوله سازماندهی امور جوانان و طراحی الگوی مناسب برای این منظور، کاملاً متأثر از رهیافت نظری است که در این زمینه اتخاذ می‌گردد. فقدان یک مبنا نظری روشن می‌تواند باعث نوسانات متعدد و مخرب در این عرصه شود و وجود این مبنا متقن به ویژه اگر بتوان درباره آن یک اجماع نخبگانی در مجموعه حاکمیت و همچنین در میان کلیه طرف‌های ذی‌ربط ایجاد نمود، تسهیلگر عملکرد بهینه نظام سیاست‌گذاری امور جوانان خواهد بود. بر این اساس، مقاله حاضر از دو مبنا نظری برای تبیین و توجیه الگوی مدنظر خود جهت سازماندهی امور جوانان بهره می‌گیرد. محور اول، به تحول در نظریه‌های حوزه مدیریت دولتی و عمومی مرتبط است و محور دوم، ناظر به تحولات نظریه‌های مشارکت جوانان می‌باشد. نظریه‌های مدیریت دولتی و عمومی در دهه‌های اخیر، شاهد تحولات چشمگیری بوده است که حوزه مدیریت و سازماندهی امور جوانان نیز از این قاعده مستثنی نیست. پس از غلبه یافتن "الگوی مدیریت دولتی نوین" در اثر به چالش کشیده شدن الگوی سنتی مدیریت دولتی به واسطه تحولات سیاسی و اقتصادی دهه‌های پایانی قرن بیستم، اکنون شاهد شیوع دیدگاه‌های جدیدتری در این زمینه هستیم که از آن

با عناوینی همچون: "الگوی خدمات عمومی/دولتی نوین" (دنهارت و دنهارت ۲۰۰۰) یا "الگوی مدیریت ارزش همگانی" (استوکر ۲۰۰۶) یاد می‌گردد.

شاید بتوان گفت که شاه‌کلید این الگوی جدید در تمرکز بر مفهوم "شبکه" نهفته است و این مفهوم در حوزه سیاست‌گذاری و سازماندهی امور جوانان نیز بروز یافته است؛ به طوری که (ویلیامسون ۲۰۰۲ و ۲۰۰۸) از گسترش فزاینده "شبکه‌سازی" به مثابه روند و الگویی رو به افزایش در زمینه سیاست‌گذاری امور جوانان یاد می‌کند. بر این اساس، اصطلاح شبکه سیاست یا "شبکه خط‌مشی" اکنون تبدیل به کلیدواژه‌ای پربسامد در حوزه سیاست‌گذاری و مدیریت عمومی گردیده و "تفکر شبکه‌ای در اداره امور عمومی" (رعنایی و مرتضوی ۱۳۹۱) به‌طور گسترده‌ای مورد استقبال قرار گرفته است.

همان‌طور که در جدول ۱ مشاهده می‌شود، این الگوی مدیریتی ریشه در نظریه شهروندی دموکراتیک دارد و اینکه فراتر از نگاه به افراد جامعه به عنوان ارباب رجوع نهادهای عمومی یا مشتریان یا رأی دهندگان صرف، باید آنها را شهروندانی تمام عیار در نظر گرفت که مایل و قادرند نقش‌های بی‌بدیلی در جامعه برعهده گیرند. دولت در این الگوی مدیریتی به جای تصدی‌گری کامل (پاروزنی) یا واگذاری مسئولیت‌های خود به بازار و بخش خصوصی و اکتفا به هدایت کلان، تلاش می‌کند تا با میانجیگری و کارگزاری منافع در میان شهروندان و گروه‌های اجتماعی و خلق ارزش‌های مشترک خدمت‌رسانی نماید. ساختارهای سازمانی ایفای این نقش از سازمان‌های سنتی بوروکراتیک فاصله گرفته و مبتنی بر همکاری با رهبری مشترک درونی و بیرونی است. این امر مستلزم ایجاد ائتلافی از نهادهای دولتی، غیرانتفاعی، و خصوصی برای رفع نیازهای مورد توافق همه طرف‌های ذی‌ربط یا شرکای اجتماعی است.

جدول ۱: مقایسه ویژگی‌های اصلی الگوهای مدیریتی در بخش عمومی

الگوهای مدیریتی	مدیریت دولتی/عمومی سنتی	مدیریت عمومی/دولتی نوین	خدمات عمومی/دولتی نوین
ویژگی‌ها			
مبنای نظری و معرفت-شناختی	نظریه سیاسی؛ تحلیل سیاسی و اجتماعی برگرفته از علوم اجتماعی اولیه	نظریه اقتصادی؛ گفتگوی پیچیده‌تر مبتنی بر علوم اجتماعی اولیه	نظریه دموکراتیک؛ رهیافت‌های متنوع به دانش (اثباتی، تفسیری، انتقادی و پسامدرن)
عقلانیت غالب و الگوهای مرتبط رفتار انسانی	عقلانیت اجمالی؛ "انسان اداری"	عقلانیت فنی و اقتصادی؛ "انسان اقتصادی" (تصمیم-گیرنده پیگیر منافع شخصی)	عقلانیت راهبردی؛ آزمون‌های چندگانه عقلانیت (سیاسی، اقتصادی، سازمانی)

برداشت از منافع عمومی	به طور سیاسی تعریف شده و بیان شده در قانون	حاصل جمع منافع فردی	نتایج گفتگو پیرامون ارزش های مشترک
مخاطب پاسخگویی مسئولان دولتی	ارباب رجوع و رأی دهندگان	مشتریان	شهروندان
نقش دولت	پاروزنی (طراحی و اجرای سیاست ها)	هدایت (تسهیلگری فعالیت آزادانه نیروهای بازار)	خدمت رسانی (میانجیگری و کارگزاری منافع در میان شهروندان و گروه های اجتماعی و خلق ارزش های مشترک)
سازوکارهای دستیابی به اهداف سیاستی	اجرای برنامه ها از طریق دستگاه های دولتی	ایجاد سازوکارها و ساختارهای مشوق برای حصول اهداف سیاستی از طریق نهادهای خصوصی و غیرانتفاعی	ایجاد ائتلافی از نهادهای دولتی، غیرانتفاعی، و خصوصی برای رفع نیازهای مورد توافق
رهیافت به پاسخگویی	سلسله مراتبی: مدیران به رهبران سیاسی منتخب مردم پاسخگو هستند	بازار محور: انباشت منافع شخصی به نتایج مطلوب گروه های وسیعی از شهروندان/مشتریان می انجامد (به مشتریان)	چندبعدی: مسئولان باید به قانون، ارزش های اجتماعی، هنجارهای سیاسی، معیارهای حرفه ای، و منافع شهروندان پایبند باشند
میزان آزادی عمل	محدود	گسترده جهت تحقق اهداف کارآفرینانه	ضرورت آزادی عمل همراه با محدودیت و پاسخگویی
ساختار سازمانی مفروض	سازمان های بوروکراتیک مبتنی بر اقتدار از بالا به پایین درون سازمان و کنترل یا تنظیم ارباب رجوع	سازمان های عمومی/دولتی غیرمتمرکز؛ کنترل همچنان درون سازمان می ماند	ساختارهای مبتنی بر همکاری با رهبری مشترک درونی و بیرونی
مبنای انگیزش مدیران و کارکنان دولتی	حقوق و مزایا؛ خدمات حمایتی	روح کارآفرینانه، تمایل ایدئولوژیک برای کاهش اندازه دولت	خدمات عمومی، تمایل برای کمک و خدمت به جامعه

منبع: دنهارت و دنهارت، ۲۰۰۰

همزمان با تحولات نظریه ها و الگوهای مدیریتی، نظریه ها و الگوهای مشارکت جوانان نیز در دهه های اخیر شاهد تحولاتی بوده است. البته نظریه هایی که در اینجا مدنظر است، بیشتر به گونه شناسی و سطح بندی مشارکت جوانان مرتبط است تا به تبیین چرایی مشارکت یا عدم مشارکت جوانان. نکته قابل ذکر اینکه بین تحول نظریه های مشارکت جوانان و تحول الگوهای مدیریتی نیز می توان ارتباط متقنی برقرار نمود؛ بدین معنا که شهروندی دموکراتیک که مبنای الگوی مدیریتی خدمات عمومی نوین است، مستلزم تحقق معنای

واقعی مشارکت شهروندی است. در این زمینه، ارائه الگوی نردبان مشارکت جوانان توسط راجرت هارت<sup>۱</sup> که مبتنی بر مدل نردبان مشارکت شهروندی شری آرنشتاین (۱۹۶۹) بود، نقطه عطفی در این زمینه به شمار می‌آید. هارت نخستین کسی بود که مدل آرنشتاین را با مشارکت کودکان و جوانان تطبیق داد و با تغییراتی در آن و ترسیم نردبانی هشت پله کوشید تا سطوح مختلف مشارکت کودکان و نوجوانان را ترسیم نماید. (هارت، ۱۹۹۲: ۳۵)

۱- فریب<sup>۲</sup>: پایین‌ترین پله نردبان، ناظر به مواردی است که بزرگسالان آگاهانه خواسته خود را بر درخواست و مطالبات جوانان بار می‌کنند. (هارت، ۱۹۹۲: ۴۰) در مواردی که فریب روی می‌دهد، طرح‌ها و پروژه‌ها توسط بزرگسالان طرح‌ریزی و اجرا می‌شود. جوانان درکی از مسائل موجود در ورای کنش‌ها، اقدامات و رویدادها ندارند. بزرگسالان از وجود جوانان بهره می‌گیرند، اما سهمی کلیدی برای مشارکت آنان در نظر نمی‌گیرند.

۲- **ظاهرسازی (تزین)**<sup>۳</sup>: پروژه‌ها توسط بزرگسالان طرح‌ریزی و اجرا می‌شود. جوانان ممکن است درکی محدود از موضوع، رویدادها و اقدامات داشته باشند، اما سهمی در سازماندهی اقدامات و برنامه‌ها ندارند. (هندو و شرمن، ۱۹۹۹: ۳) مانند زمانی که جوانان لباس‌ها یا تی‌شرت‌هایی را جهت ترویج و تبلیغ اندیشه و طرز تفکر یا مکتبی بپوشند، بدون آنکه آگاهی لازم یا اطلاعات کافی را در مورد آن داشته باشند (هارت، ۱۹۹۷: ۴۱) یا زمانی که جوانان، موفقیت‌هایی به دست می‌آورند و بزرگسالان جهت دستیابی به مقاصد خویش از آنان بهره می‌برند.

۳- **اقدام نمایشی**<sup>۴</sup>: این درجه، به اعتقاد هارت، عام‌ترین شکل «عدم مشارکت» و رویه غالب در رویکرد بزرگسالان نسبت به جوانان می‌باشد. در این سطح، پروژه‌ها توسط بزرگسالان طرح‌ریزی و اجرا می‌شود. جوانان ممکن است طرف مشورت قرار گیرند، اما فرصتی در اختیار آنان جهت بررسی نتایج یا شکل‌دهی به طرح گذاشته نمی‌شود. (هندو و شرمن، ۱۹۹۹: ۴) این مورد، اغلب زمانی بروز می‌یابد که بزرگسالان در پی دادن فرصتی به جوانان برای بیان عقایدشان هستند، اما در مورد شیوه‌های اجرایی نمودن آن به اندازه کافی نیندیشیده‌اند یا به جوانان، فرصت لازم جهت انتخاب موضوع بحث و نحوه اظهار نظر و بیان عقیده یا طرح مسئله با همسالانشان جهت مشورت را نمی‌دهند.

---

1Rogr Hart  
2 Manipulation  
3Decoration  
4 tokenism

۴- به کار گماردن همراه با آگاه کردن<sup>۱</sup>: طرح‌ها توسط بزرگسالان طراحی و اجرا می‌شوند، در عین حال جوانان مقاصد طرح را دریافته، می‌دانند چه کسی تصمیمات را اتخاذ می‌کند و چرا؛ دارای نقش‌های معنی‌دار و مؤثری هستند و پس از اینکه طرح را درک کردند، در آن مشارکت می‌کنند.

۵- مشورت کردن و مطلع ساختن جوانان<sup>۲</sup>: پروژه‌ها توسط بزرگسالان طرح‌ریزی و اجرا می‌شوند، در عین حال جوانان فرایند طرح‌ریزی و اجرا را درک می‌کنند، با آنان مشورت می‌شود و نظراتشان جدی تلقی می‌گردد.

۶- ابتکار طرح توسط بزرگسالان، تصمیم‌گیری مشترک با جوانان<sup>۳</sup>: بزرگسالان پروژه را ابداع و طرح‌ریزی می‌کنند، اما با جوانان، به‌طور مساوی تصمیم می‌گیرند. جوانان، همکاران اصلی پروژه‌ها در نظر گرفته می‌شوند، ولی باز هم پروژه‌ها بیشتر توسط بزرگسالان اجرا می‌گردد و اغلب تحت کنترل آنهاست.

۷- ابداع و هدایت توسط جوانان<sup>۴</sup>: جوانان طرح‌های خودشان را با دخالت محدود یا بدون دخالت بزرگسالان طرح‌ریزی، اجرا و مدیریت می‌کنند.

۸- ابتکار توسط جوانان، تصمیم مشترک با بزرگسالان<sup>۵</sup>: جوانان پروژه‌ها را طرح‌ریزی و مدیریت می‌کنند، تصمیم مشترک با بزرگسالان می‌گیرند و از بزرگسالانی که آنها را درک می‌کنند و دارای مهارت‌های مرتبط هستند، به‌عنوان مشاور و مربی استفاده می‌کنند؛ چرا که اغلب نسبت به این مسئله آگاهی دارند که به منظور توفیق در اجرای ایده‌هایشان، نیازمند جلب حمایت بزرگسالان مؤثر و دلسوز هستند.

در این زمینه همچنین می‌توان به مدل شیر<sup>۶</sup> (۲۰۰۱: ۱۱۱-۱۰۷) برای سطح‌بندی مشارکت جوانان و میزان تعهد رسمی به جلب مشارکت آنان اشاره کرد. مدل «شیر» مبتنی بر پنج سطح مشارکت و هر سطح دارای سه درجه از تعهد است که به ترتیب عبارت است از: نقطه‌های آغاز<sup>۷</sup>؛ فرصت‌ها<sup>۸</sup>؛ الزام‌ها<sup>۹</sup>.

- «نقطه آغاز» درجه‌ای است که در آن یک کارگزار، آماده اقدام برای تحقق مشارکت جوانان در آن سطح می‌باشد. این درجه تنها نقطه آغاز است و ممکن است تداوم نداشته یا بهره چندانی به همراه نداشته باشد.

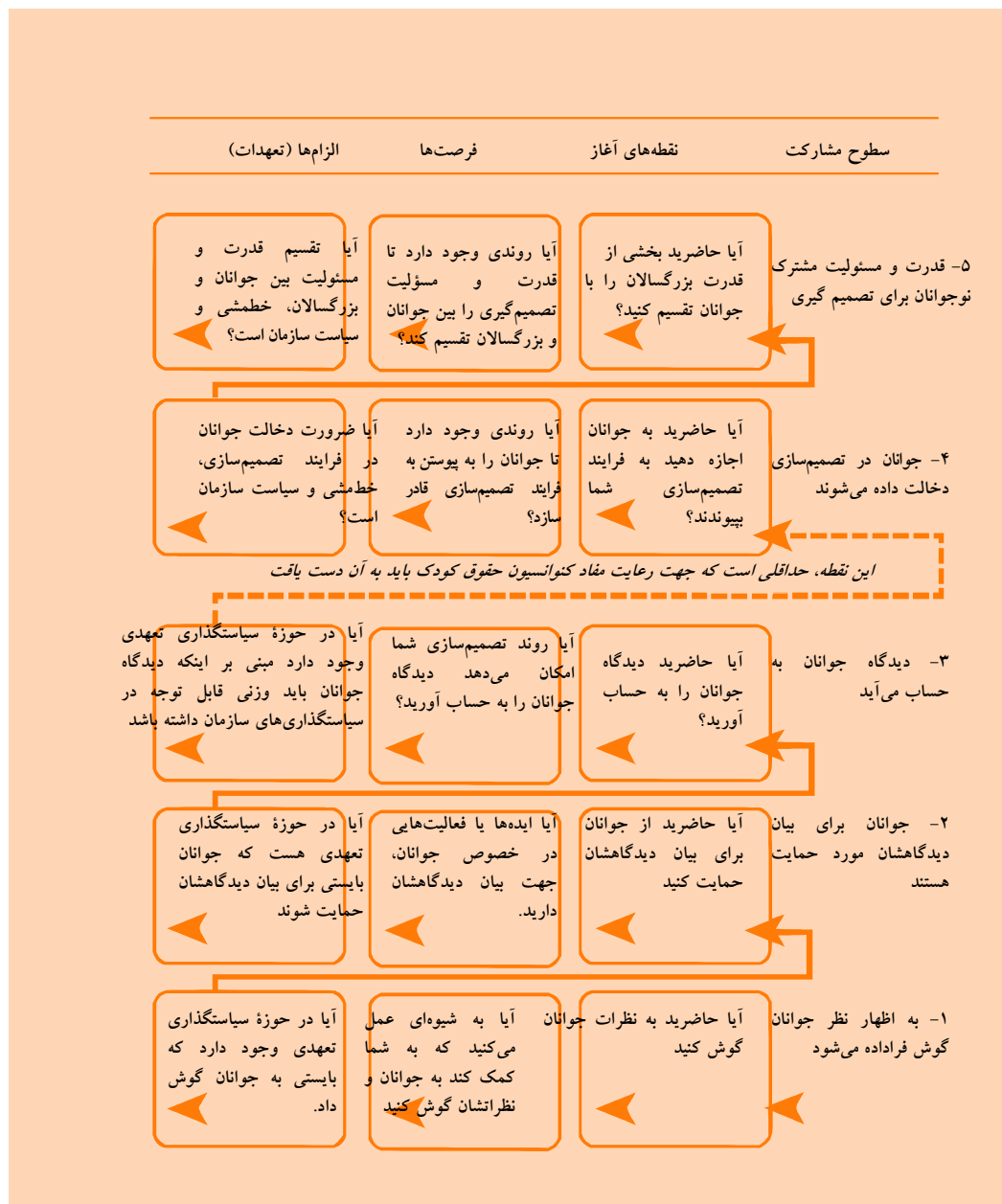
---

1 Youth Assigned but informed  
2 Youth consulted and informed  
3 Youth-initiated and directed  
4 Adult-initiated . Shared decision-making with youth  
5 Youth - initiated, shared decisions with adults  
6 Sheir  
7 Openings  
8 - Opportunities  
9 Obligations

- «فرصت» درجه‌ای است که در آن پیش‌نیازها (مثل منابع، مهارت‌ها و دانش لازم) تأمین می‌شود و با تأمین آن، کارگزار یا سازمان امکان می‌یابد عملاً در این سطح از مشارکت اقدام نمایند.

- «الزام» زمانی تحقق می‌یابد که ضرورت اقدام کارکنان در این سطح، به‌صورت سیاست پذیرفته‌شده سازمان در آید و سازمان در پی تحقق مشارکت جوانان در آن سطح به‌عنوان یک خط‌مشی یا دستورالعمل یا هر عنوان دیگری که «الزام» را برساند باشد. مدل «شیر» بر اساس مدارج و سطوح یاد شده در نمودار ۱ ترسیم شده است.

نمودار ۱: مدل شیر درباره سطوح مشارکت جوانان





در مجموع، مقاله حاضر مبتنی بر این مفروض است که در زمان حاضر لازم است از الگوی مدیریتی خدمات عمومی نوین و تفکر شبکه‌ای ملهم از آنان برای سازماندهی و مدیریت امور جوانان بهره گرفت. در همین راستا لازم است از مشارکت خود جوانان و نهادهای نمایندگی کننده منافع آنان نیز در سطوح مختلف نردبان مشارکتی به‌ویژه در سطوح عالی آن بهره برد، از حرکت‌های نمایشی و ظاهرسازی در این زمینه اجتناب نمود و زمینه مشارکت واقعی، کامل و مؤثر آنان را فراهم نمود.

### الگوهای ساختار دولتی متولی سازماندهی امور جوانان در سطح جهان

برای دستیابی به دید وسیع‌تری از الگوهای حاکم بر ساختارهای دولتی سازماندهی امور جوانان در مناطق و کشورهای مختلف جهان، در این بخش اطلاعات مربوط به کشورهای مختلف جهان ارائه می‌شود. البته برای اجتناب از طولانی شدن مطلب، از ذکر فهرست کامل این نهادها به تفکیک کشورها اجتناب شده و فقط برخی از نمونه‌های آنها در جدول ۲ درج شده است. بررسی عناوین و ماهیت نهادهای دولتی متولی امور جوانان حاکی از آن است که در مجموع می‌توان شش الگوی اصلی در این زمینه شناسایی نمود که شرح آنها در زیر آمده است:

جدول ۲: الگوهای ساختار دولتی متولی سازماندهی امور جوانان در سایر کشورها

الگوه	عناوین الگوها	فراوانی	کشورها و نهادها
الگوی اول	یک نهاد تخصصی خاص جوانان (غیروزارتی)	۲۰	آفریقای جنوبی (آژانس ملی توسعه امور جوانان)، انگلستان (واحد جوانان دفتر کابینه)، ایالت متحده امریکا (کارگروه بین‌دستگاهی برنامه-های جوانان در کابینه دولت فدرال)، فیلیپین (کمیسیون ملی جوانان)
الگوی دوم	یک وزارتخانه تخصصی مستقل خاص جوانان	۹	کویت (وزارت امور جوانان)، نیجریه (وزارت توسعه جوانان)، نیوزیلند (وزارت توسعه جوانان)، ونزوئلا (وزارت جوانان)
الگوی سوم	یک وزارتخانه ترکیبی ورزش و جوانان	۷۶	آذربایجان (وزارت ورزش و جوانان)، اندونزی (وزارت جوانان و ورزش)، ترکیه (وزارت ورزش و جوانان)، بوتسوانا (وزارت جوانان، ورزش و فرهنگ)، تونس (وزارت جوانان، ورزش، زنان و خانواده)، فرانسه (وزارت ورزش، جوانان، آموزش عمومی و زندگی اجتماعی)
الگوی چهارم	یک وزارتخانه ترکیبی از فرابخش جوانان و یک بخش سیاستی	۲۵	اتریش (وزارت اقتصاد، خانواده و جوانان)، ایتالیا (وزارت جوانان و خدمات ملی مدنی)، سنگال (وزارت جوانان، اشتغال و توسعه ارزش‌های مدنی)، کرواسی (وزارت امور اجتماعی و جوانان)
الگوی پنجم	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)، اسپانیا (موسسه 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)، لتونی (بخش جوانان وزارت آموزش و پرورش و علوم)			
آلمان (وزارت امور خانواده، شهروندان سالمند، زنان و جوانان)، ایرلند (وزارت امور جوانان و کودکان)، نروژ (وزارت کودکان، برابری و شمول اجتماعی)	۸	یک وزارتخانه ترکیبی از فرابخش جوانان و یک یا دو فرابخش دیگر	الگوی ششم

### الگوی اول: یک نهاد تخصصی خاص جوانان (غیر وزارتی)

در این الگو یک نهاد تخصصی به منظور رسیدگی به امور مرتبط با جوانان تشکیل می‌گردد و معمولاً زیر نظر بالاترین مقام اجرایی کشور فعالیت می‌نماید. این نهاد تخصصی دارای عناوین مختلفی نظیر سازمان، موسسه، آژانس، دبیرخانه و نظایر آن است؛ ولی وجه مشترک همه این ساختارها استقلال آنها از وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های اجرایی است. نقش این نهادها بیشتر هماهنگی بین دستگاه‌های مختلف مرتبط با جوانان است، هرچند دارای نقش اجرایی محدودی در زمینه برخی طرح‌های الگویی، نمادین و فرابخشی در خصوص جوانان نیز هستند.

یکی از نکات قابل ذکر درباره این الگو این است که برخی از مسئولان این نهادها عضو کابینه اند و در جلسات هیأت دولت شرکت دارند. نکته دوم نیز به سطح سازمانی آنها ارتباط دارد که به لحاظ جایگاه تشکیلاتی، بعضی در حد یک دفتر، برخی در حد یک معاونت و برخی نیز یک سازمان مستقل محسوب می‌شوند. سومین نکته به نهادهایی مربوط است که عناوینی همچون شورا دارند، اما مرور وظایف آنها نشان می‌دهد که علاوه بر کارکردهای سیاستگذاری، برنامه‌ریزی و هماهنگی، دبیرخانه این نهادها دارای برخی کارکردهای اجرایی نیز می‌باشد. در صورتی که هر یک از دستگاه‌های اجرایی دارای طرح‌ها و برنامه‌های خاص جوانان باشند و یا در برنامه‌های عمومی خود به طور خاص جوانان را مدنظر قرار داده باشند، آنگاه نقش نهاد متولی امور جوانان آسان‌تر است و به هماهنگی برای پرکردن خلأها و انجام اقدامات مشترک بین‌دستگاهی محدود خواهد شد. در غیر این صورت، نقش دستورکار سازی در حوزه جوانان برای همه دستگاه‌های مرتبط با جوانان و پیگیری این دستورکارها تا مرحله اجرا و نظارت، بر عهده نهاد متولی امور جوانان خواهد بود که بی تردید، نقشی بسیار دشوار و نیازمند عزم ملی در بالاترین سطوح است.

### الگوی دوم: یک وزارتخانه تخصصی مستقل خاص جوانان

در برخی از کشورهای مورد مطالعه، یک وزارتخانه مستقل به جوانان اختصاص یافته است و امور جوانان

از طریق آن پیگیری می‌گردد. تعداد کشورهای که از این الگو تبعیت می‌کنند به نسبت سایر الگوها کمتر است. عضویت وزیر جوانان در کابینه به عنوان نقطه قوت این الگو محسوب می‌شود، هرچند با عنایت به بین‌بخشی بودن امر مرتبط با جوانان، گنجاندن آنها در قالب یک وزارتخانه اجرایی در کنار سایر نهادهای اجرایی منطقی به نظر نمی‌رسد. این امر همچنین ممکن است باعث شود سایر وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های اجرایی خود را در حوزه جوانان کمتر مسئول بدانند و وزارتخانه جوانان را مسئول کلیه امور مرتبط با جوانان تلقی نمایند.

### الگوی سوم: یک وزارتخانه ترکیبی ورزش و جوانان

یکی از الگوهای پربسامد در سازماندهی امور جوانان به ترکیب حوزه ورزش و جوانان مربوط می‌شود. البته ذیل این الگو می‌توان از دو گونه فرعی صحبت کرد که در قالب یکی از آنها تنها موضوعات جوانان و ورزش در کنار یکدیگر آمده است و در قالب گونه دوم، یک یا دو موضوع بخشی (نظیر آموزش) یا فرابخشی (نظیر امور جنسیتی) دیگر نیز به موضوعات جوانان و ورزش اضافه شده است. اینکه چه موضوعی در کنار دو موضوع جوانان و ورزش قرار گیرد، به اقتضائات ملی کشورها مرتبط است؛ ولی موضوع فرهنگ دارای فراوانی بیشتری نسبت به سایر موضوعات می‌باشد و در چند مورد نیز موضوع آموزش در ترکیب با این دو موضوع مشاهده می‌شود.

نقطه قوت این الگو همانند الگوی قبلی به عضویت وزیر مربوطه در هیأت دولت برمی‌گردد. با وجود این، نقاط ضعفی را برای این الگو می‌توان برشمرد. برای مثال، امکان تقلیل امور جوانان به حوزه ورزش و سرگرمی در قالب این الگو وجود دارد. همچنین، کاملاً محتمل است که حوزه جوانان تحت الشعاع حوزه ورزش قرار گیرد به ویژه اگر در کشوری حوزه ورزش تحت مداخله و تصدی‌گری گسترده دولت قرار داشته باشد. در این صورت، جنس حوزه ورزش عمدتاً از جنس امور اجرایی بوده و با جنس مداخلات حوزه جوانان که بیشتر به سیاستگذاری، برنامه‌ریزی و انسجام‌بخشی بین دستگاهی مرتبط است، همخوانی لازم را ندارد. این الگو برای کشورهای که در آنها بخش ورزش عمدتاً در تسلط بخش‌های غیردولتی است و نقش دولت در حوزه ورزش بیشتر به سیاستگذاری و نظارت برمی‌گردد، بیشتر مناسب است.

### الگوی چهارم: یک وزارتخانه ترکیبی از فرابخش جوانان و یک بخش سیاستی

در این الگو موضوع فرابخشی جوانان در قالب یک وزارتخانه مشترک در کنار یک یا دو موضوع بخشی دیگر نظیر اشتغال یا آموزش قرار می‌گیرد. مرور عناوین وزارتخانه‌ها حاکی از این امر است که موضوعات مرتبط با اشتغال، بیشترین فراوانی را در این ترکیب به خود اختصاص می‌دهد.

## الگوی پنجم: یک معاونت یا دفتر خاص جوانان در یک وزارتخانه بدون ذکر جوانان در عنوان وزارتخانه

حدود یک چهارم از کشورهای جهان دارای وزارتخانه مستقل و یا وزارتخانه‌ای با عنوان ترکیبی جوانان نیستند، اما این موضوع به معنای بی‌توجهی به امور جوانان نیست. در این کشورها یکی از وزارتخانه‌ها نقش رهبری سایر وزارتخانه‌ها و دستگاه‌ها را در حوزه جوانان بر عهده می‌گیرد و هماهنگی لازم را بین آنها به عمل می‌آورد. معمولاً یک معاونت یا دفتر خاص و در پاره‌ای موارد، یک سازمان یا مؤسسه خاص با عنوان جوانان در ذیل وزارتخانه مزبور وجود دارد که امور مربوط را پیگیری می‌نماید.

وزارت آموزش (با انواع مختلف عناوین ذی‌ربط) بیشترین فراوانی را در این زمینه دارد، هرچند وزارتخانه‌هایی همچون: کار و امور اجتماعی، رفاه اجتماعی و توسعه اجتماعی نیز جزو وزارتخانه‌های مسئول در این الگو مشاهده می‌شوند. مرتبط بودن بخش اعظم جوانان با حوزه آموزش و مسئله بودن کار و اشتغال برای بخش بزرگی از آنان باعث سپردن این مسئولیت به وزارتخانه‌های ذی ربط می‌شود.

## الگوی ششم: یک وزارتخانه ترکیبی از فرابخش جوانان و یک یا دو فرابخش دیگر

در برخی از کشورها، یک یا چند موضوع فرابخشی نظیر خانواده، سالمندان و کودکان در کنار موضوع فرابخشی جوانان قرار گرفته و یک وزارتخانه ترکیبی را تشکیل داده‌اند. در این گونه موارد معمولاً برای هر موضوع یا گروه هدف یک معاونت مجزا در نظر گرفته می‌شود و از آنجایی که جنس فعالیت در همه بخش‌ها با یکدیگر سنخیت دارد، موضوعی تحت الشعاع سایر موضوعات قرار نمی‌گیرد.

همان گونه که ملاحظه می‌شود تنوع بسیار زیادی در نوع الگوی ساختاری اتخاذ شده توسط کشورهای مختلف جهان برای نهاد دولتی متولی سازماندهی امور جوانان وجود دارد. این تنوع ناشی از عوامل مختلفی نظیر نظام سیاسی، مسائل اصلی سیاستی و سنت سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی آنهاست. هر یک از این الگوها دارای نقاط قوت و ضعف خاص خود هستند و در شرایط مختلف ممکن است بازده متفاوتی داشته باشند. صرف فراوانی استفاده از یک الگو نیز نمی‌تواند دلیل محکمی بر بهینه بودن آن الگو باشد و همان طور که گفته شد باید به ملاحظات مختلفی در این زمینه توجه داشت.

## چالش‌های سازماندهی امور جوانان در ایران

مرور تجربه دو دهه سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی و مدیریت امور جوانان در کشور نشان می‌دهد که علی‌رغم پیشرفت‌های به دست آمده در این حوزه، وجود برخی چالش‌های مهم مانع از تحقق کامل اهداف نظام سازماندهی این حوزه شده است.

یکی از مهم‌ترین چالش‌های پیش روی سیاست‌گذاری و سازماندهی امور جوانان در سطح کلان، به مشخص نبودن جایگاه نهادهای رسمی متولی سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی امور جوانان در کشور مربوط می‌شود. بر اساس مصوبه شورای عالی فرهنگی، "شورای عالی جوانان" به عنوان عالی‌ترین مرجع سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی کلان در حوزه امور جوانان معین گردیده و "سازمان ملی جوانان" (و اخیراً وزارت ورزش و جوانان) نیز به عنوان بازوی فکری و عملیاتی این شورا و هماهنگ‌کننده اصلی دستگاه‌های مختلف مرتبط با امور جوانان از سوی مجلس شورای اسلامی تعیین شده است. با وجود این، هم‌پوشانی‌هایی بین حیطه وظایف و اختیارات این نهادها و سایر نهادهای مشابه وجود دارد (برای مثال، شورای عالی کار و شورای عالی آموزش و پرورش). با توجه به سابقه بیشتر، شناخته شده بودن، بخشی بودن و مشخص‌تر بودن جایگاه نهادهای مزبور، معمولاً مصوبات آن نهادها بیشتر در معرض اجرایی شدن قرار دارد و مصوبات "شورای عالی جوانان" به جز مواردی که صرفاً در حیطه اختیارات سازمان ملی جوانان و جانشین آن قرار دارد، امکان اجرایی شدن نمی‌یابد.

چالش دوم عبارت است از مشخص نبودن جایگاه اسناد خاص جوانان در نظام سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی کشور. به تبع ابهام در جایگاه شورای عالی و بازوی فکری و عملیاتی آن، اسناد و برنامه‌های مصوب آنها نیز از این ابهام رنج می‌برند. برای مثال، در سال ۱۳۸۴ و پس از تدوین "سند توسعه اشتغال جوانان" (از مجموعه اسناد ۱۳گانه زیرمجموعه سند جامعه سازماندهی امور جوانان) در سازمان ملی جوانان و تصویب آن در شورای عالی جوانان، جلسات متعددی بین سازمان ملی جوانان و وزارت کار برگزار گردید تا نحوه ادغام این سند در سند توسعه اشتغال کل کشور (مصوب شورای عالی اشتغال) بررسی و مشخص گردد، چون اعتقاد بر این بود که باید هر دو سند از طریق یک سازوکار واحد دنبال شوند. این ابهام در مورد سایر حوزه‌ها نظیر بهداشت و سلامت، رفاه اجتماعی، آموزش و مشارکت نیز وجود دارد و باعث می‌شود اسناد خاص جوانان پس از تصویب، مجال اجرایی شدن پیدا نکنند.

ابهام در جایگاه برنامه‌های خاص جوانان در نظام بودجه‌ریزی کشور، سومین چالش مهم در این زمینه است. بودجه برنامه‌های مختلف از طریق لایحه پیشنهادی دولت (که به نوبه خود از پیشنهادهای تک‌تک دستگاه‌ها تشکیل شده است) به مجلس ارائه شده و مورد بررسی و تصویب قرار می‌گیرد. با توجه به دو ابهام پیش‌گفته، معمولاً وزارتخانه‌ها و سازمان‌های مختلف در هنگام پیشنهاد بودجه به معرفی برنامه‌های خاص خود پرداخته و توجهی به مفاد برنامه‌های خاص جوانان که مصوب شورای عالی جوانان است ندارند. همچنین، از آنجایی که سازمان ملی جوانان (و همچنین جایگزین آن، یعنی معاونت جوانان وزارت ورزش و جوانان) ماهیتاً به عنوان یک دستگاه اجرایی که مسئول اجرای کل برنامه‌های مصوب شورای عالی جوانان باشد شناخته نمی‌شود، غیر از بودجه محدود مربوط به وظایف مرتبط با هماهنگی دستگاه‌ها و پاره‌ای

فعالیت‌های بعضاً حاشیه‌ای دیگر، بودجه‌ای برای اجرایی کردن اسناد و برنامه‌های مصوب دریافت نمی‌دارد. از این رو، بدون وجود بودجه خاص، مفاد این اسناد به برنامه‌های سالانه دستگاه‌ها راه نمی‌یابد. این امر باعث می‌شود که هر چند برنامه‌های مزبور بعضاً با مشارکت خود دستگاه‌ها تدوین شده و با حضور عالی‌ترین مقام آنها در شورای عالی جوانان یا هیأت دولت به تصویب رسیده است، اما در مقام اجرا با مشکل مواجه گردد.

علاوه بر این، با وجود تشکیل وزارت ورزش و جوانان، اعتبارات برنامه جوانان همچنان در بودجه ذیل فصل فرهنگ، هنر، رسانه‌های جمعی و گردشگری تأمین می‌شود. این امر باعث می‌شود تا توجه کافی به برنامه‌های جوانان صورت نگیرد و امور فرهنگی و هنری در فصل زیربسط در اولویت قرار گیرد. همچنین با وجود اینکه طبق ماده ۴۱ قانون برنامه پنجم توسعه دستگاه‌ها مکلف شده بودند در ذیل بودجه سنواتی خود با توجه به سند منشور جوانان مبلغی را به ساماندهی امور جوانان اختصاص دهند، برخی از دستگاه‌ها آن را انجام داده و برخی انجام ندادند و این ماده در لایحه بودجه سال ۹۲ به بعد دولت دیده نشده است. برای سال ۱۳۹۴ نیز، مجموع اعتبارات حوزه جوانان در وزارت ورزش و جوانان - به عنوان دستگاه اصلی - مبلغ ۳۳۶ میلیارد ریال است که تنها حدود ۱۲ درصد اعتبارات وزارت ورزش و جوانان را تشکیل می‌دهد.

چالش اصلی دیگر، فقدان نظارت و ارزیابی کارآمد در نظام سازماندهی امور جوانان است. پس از تصویب اسناد و برنامه‌های مرتبط با جوانان معمولاً هیچ سازوکار دقیق، باثبات و قدرتمندی برای نظارت و ارزیابی وجود ندارد که بر روند اجرایی شدن آنها نظارت کند و ارزیابی‌های علمی و متقنی را از زوایای مختلف درباره آنها انجام دهد و نتیجه آنها را جهت اتخاذ تصمیمات بعدی به نهادهای ذی‌صلاح (به ویژه شورای عالی جوانان و هیأت دولت) منعکس نماید. در این زمینه، عدم دخالت و نقش‌آفرینی نهادهای مستقل از دولت (به ویژه نهادهای مدنی ملی نمایندگی‌کننده منافع جوانان) برای انجام ارزیابی‌های واقعی و مستقل نیز از جمله خला‌های جدی به شمار می‌آید.

پنجمین چالش به فقدان ضمانت اجرا برمی‌گردد. اسناد و برنامه‌های مصوب فاقد ضمانت اجرایی کافی هستند و دستگاه‌های مختلف با هیچ‌گونه پاداش یا مجازاتی در قبال انجام یا عدم انجام این اسناد مواجه نمی‌شوند. شورای عالی جوانان از لحاظ قانونی، یک بستر حمایت‌کننده برای مصوبات شورا می‌باشد، اما در عمل از آنجا که ضمانت اجرایی لازم برای اجرای این مصوبات در دستگاه‌ها به وجود نیامده است در بسیاری از مواقع حتی دستگاه‌های عضو شورا نیز این مصوبات را اجرا نمی‌کنند - این در حالی است که تاکنون این سیاست‌ها از طرف دولت به شکل لایحه و از طرف مجلس به عنوان طرح، مطرح نشده است.

نوسان بین تمرکزگرایی و منطقه‌گرایی در دستگاه‌های امور جوانان را نیز می‌توان از دیگر چالش‌های اساسی به شمار آورد. در خصوص اعمال سیاست‌های متمرکز یا منطقه‌ای در امور جوانان تاکنون روندهای

متفاوتی وجود داشته است. تا قبل از تدوین، تصویب و ابلاغ رسمی قانون برنامه پنج ساله چهارم توسعه (۱۳۸۴-۱۳۸۸) سیاست‌های مربوط به عدم تمرکز و توازن منطقه‌ای و سیاست‌های مربوط به آمایش سرزمینی و توسعه فضایی در برنامه‌های پنج ساله توسعه به طور شفاف و صریح پیش‌بینی نشده بود. در حوزه جوانان نیز تا سال ۱۳۸۵ لزوم تدوین یک سند استانی که بتواند همزمان نیازها و استلزامات بخشی، استانی و فرابخشی را تلفیق نموده باشد، احساس نشده بود. اما با اقدام دولت مبنی بر تأسیس و راه‌اندازی ستادهای استانی ساماندهی امور جوانان تقویت گردید و موضوع تدوین و اجرای اسناد استانی ساماندهی امور جوانان در دستور کار ستادهای استانی ساماندهی امور جوانان قرار گرفت. با این حال، تدوین و تصویب این اسناد همچنان در هاله‌ای از ابهام قرار دارد، ضمن اینکه در مقام اجرا مشکلات پیش گفته برای اسناد و برنامه‌های سطح ملی در مورد اسناد استانی نیز صادق خواهد بود.

هفتمین چالش جدی در این زمینه، به مسئله ابهام در جایگاه سازمان‌های مردم‌نهاد جوانان در نظام سازماندهی امور جوانان مربوط است. امروزه، موضوع مشارکت جوانان به یک اصل لاینفک در سیاست‌ها و برنامه‌های جوانان چه در سیاست‌ها و برنامه‌های ملی و چه در سیاست‌ها و برنامه‌های منطقه‌ای و بین‌المللی تبدیل شده است. از همین روی به منظور استفاده از ظرفیت مشارکت جوانان در عرصه‌های مختلف اجتماعی، سیاست‌ها و برنامه‌هایی در حمایت از تشکیل، توسعه و تقویت سازمان‌های غیردولتی جوانان، قوانین و مقرراتی به مانند قوانین بودجه سنواتی، اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی و مدیریت خدمات کشوری وضع گردید. به رغم این مصوبات، هنوز تشکل‌های غیردولتی نتوانسته‌اند سهم قابل توجهی از بار مسئولیت امور اجرایی جامعه را بر عهده گیرند. برخی مشکلات سازمان‌های مردم‌نهاد جوانان شامل موارد زیر می‌شود:

الف) کم تجربگی سازمان‌های مردم‌نهاد جوانان و فقدان بلوغ اجتماعی، اقتصادی، سیاسی و فرهنگی کافی آنها برای عهده‌دار شدن فعالیت‌های اجرایی؛

ب) عدم هماهنگی و همکاری لازم دستگاه‌های عضو شورای عالی جوانان در خصوص تشکل‌های غیردولتی جوانان؛

ج) عدم شفافیت در قوانین و مقررات مربوط به حمایت از تشکل‌های غیردولتی جوانان و قوانین واگذاری فعالیت‌های دولتی به آنان؛

د) عدم ارزیابی عملکرد دستگاه‌ها در خصوص واگذاری فعالیت‌ها به سمن‌ها؛

ه) عدم شناسایی فعالیت‌های قابل واگذاری به سمن‌ها توسط نهاد متولی امور جوانان و موظف نمودن دستگاه‌های اجرایی به انجام آن.

در سال ۱۳۸۲ نیاز به یک نهاد فراگیر و بزرگتری احساس شد که بتواند تمامی این سازمان‌ها را که در بخش‌های مختلف مرتبط با جوانان فعالیت می‌کردند، به دور هم گردآورد و فعالیت‌های مربوط به جوانان را مدیریت کند. از این رو، مجمع ملی جوانان در چارچوب "برنامه ملی جوانان" - مصوب شورای عالی جوانان- و با هدف ارتقای سطح مشارکت جوانان در نظام تصمیم‌سازی کشور از طریق گردهم آوردن نمایندگان تمامی نهادهای دولتی و غیردولتی مرتبط با امور جوانان و همچنین تمامی افراد و شخصیت‌های دانشگاهی، علمی و پژوهشی برجسته در این حوزه، به عنوان یک نظام فراگیر و منسجم از ظرفیت‌های ملی موجود در زمینه امور جوانان تشکیل شد. لیکن این نهاد با روی کار آمدن دولت نهم منحل گردید و طرح‌های بعدی مانند طرح تأسیس و راه‌اندازی سمن‌سرای جوانان نیز به اجرا در نیامدند و نتوانستند این مهم را عملی سازند.

چالش هشتم، عبارت است از برخورد سیاسی با مسئله جوانان. شورای عالی جوانان که یک نهاد هماهنگ-کننده فرا بخشی و فرادستگاهی در حوزه جوانان محسوب می‌شود، روند ساماندهی امور جوانان در کشور را پیگیری می‌نماید و به عنوان مرجع سیاستگذاری و برنامه‌ریزی حوزه جوانان محسوب می‌گردد. سازمان متولی امور جوانان که در سابق سازمان ملی جوانان و اکنون وزارت ورزش و جوانان است نیز به عنوان هماهنگ‌کننده اصلی دستگاه‌های مختلف مرتبط با امور جوانان تعیین شده است. مروری بر تعداد جلسات شورای عالی جوانان در دوره‌های مختلف دولت نشان از نگاه سیاسی نسبت به مسئله جوانان دارد (جدول ۳). این امر بیش از همه تابع نوع نگاه روسای جمهور وقت به حوزه جوانان و همچنین نوع رابطه رئیس جمهور با رئیس سازمان/وزیر در دوره‌های مختلف است و به روشنی غلبه وجوه سیاسی بر ابعاد کارشناسی در سازماندهی امور جوانان را بازتاب می‌دهد.

جدول ۳: تعداد جلسات شورای عالی جوانان در دوره‌های مختلف

سال	دولت	نوع ساختار	رئیس وقت	تعداد جلسات
۱۳۷۱	پنجم	دبیرخانه شورای عالی جوانان	مرتضی میرباقری	۳
۱۳۷۲	ششم			۲
۱۳۷۳	ششم			۲
۱۳۷۴	ششم			۳
۱۳۷۵	ششم			۱
۱۳۷۶	هفتم	مرکز ملی جوانان	مرتضی میرباقری	۰
۱۳۷۷	هفتم			۰
۱۳۷۸	هفتم			۱
۱۳۷۹	هفتم	سازمان ملی جوانان (مشاور رئیس جمهور)	مرتضی میرباقری	۰
۱۳۸۰	هشتم			۰



۰			هشتم	۱۳۸۱
۳	رحیم عبادی		هشتم	۱۳۸۲
۷			هشتم	۱۳۸۳
۴			نهم	*۱۳۸۴
۱			نهم	۱۳۸۵
۲	محمدجواد حاج علی اکبری	سازمان ملی جوانان(معاونت رئیس جمهور)	نهم	۱۳۸۶
۳			نهم	۱۳۸۷
۰			دهم	۱۳۸۸
۱	مهرداد بذرپاش		دهم	۱۳۸۹
۱			دهم	۱۳۹۰
۱	محمد عباسی	وزارت ورزش و جوانان	دهم	۱۳۹۱
۰			یازدهم	۱۳۹۲
۱	محمود گودرزی		یازدهم	۱۳۹۳

\*- تمامی جلسات شورای عالی جوانان در سال ۱۳۸۴ در زمان ریاست آقای رحیم عبادی بوده است و در شهریور همان سال آقای محمدجواد حاج علی اکبری جایگزین ایشان شدند.

تأثیر نوع علائق و رویکرد مدیریتی رئیس سازمان/وزیر بر نحوه سازماندهی امور جوانان نیز امری غیرقابل انکار است که می‌توان آن را چالشی مهم در این زمینه به شمار آورد. با توجه به اهداف و وظایف قانونی تعیین شده در آیین‌نامه اجرایی ماده ۱۵۷ قانون برنامه سوم توسعه و با توجه به تکالیف سازمان ملی جوانان به موجب برخی از مصوبات هیئت وزیران و همچنین تکالیف تعریف شده در ماده ۱۱۲ قانون برنامه چهارم توسعه می‌توان عملکرد سازمان ملی جوانان را در حوزه‌های مطالعات و تحقیقات، سیاستگذاری و قانونگذاری، برنامه‌ریزی، نظارت و ارزشیابی، هماهنگی‌های ملی فرابخشی دسته‌بندی و مورد ارزیابی قرار داد. با این حال، مرور ریز فعالیت‌های دوره‌های مختلف مدیریتی (که درج ریز جداول آنها از حوصله این مقاله خارج است) نشان می‌دهد که در دوره‌های مختلف، تمرکز خاصی بر برخی از وظایف و تکالیف در امور جوانان وجود داشته است. بر این اساس، در یک دوره بیشتر به مطالعات و تحقیقات توجه شده، در دوره دیگر سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی اولویت یافته و دوره‌ای نیز شاهد توجه ویژه به برگزاری انواع و اقسام جشنواره‌های ملی جوانان بوده است. همچنین، می‌توان دوره‌هایی از بی‌ثباتی و نوسان در رویکردها را نیز به علت نوسان و تغییر مداوم در ساختارها و مدیریت‌ها شاهد بود.

### جمع‌بندی چالش‌ها

در مجموع می‌توان اذعان نمود که هرچند تجربه بیش از دو دهه تلاش برای سازماندهی امور جوانان در ایران قرین موفقیت‌هایی بوده است، اما به هیچ وجه به اهداف خود در حل مسائل جوانان نائل نگردیده

است. در مجموع، برای این عدم موفقیت علل مختلفی را می‌توان برشمرد که در چهار دسته عوامل بافتاری، رفتاری، هنجاری و ساختاری قابل طبقه‌بندی است. نمودار علت و معلولی/اسکلت ماهی شماره ۲ این عوامل را ترسیم نموده است.

بنابراین، مسئله ناکارآمدی نظام ساماندهی امور جوانان در سطح کلان به "علل بافتاری" مرتبط است. در واقع، عدم توفیق در این زمینه انعکاس ناکارآمدی نظام کلان اقتصادی و اجتماعی کشور است که در حوزه امور جوانان نیز بروز یافته است. برای مثال، زمانی که ساختار اقتصاد و بازار کار و یا نظام رفاه و تأمین اجتماعی در کشور با چالش‌های جدی مواجه باشد، سیاست خارجی در وضعیت متلاطم قرار داشته و تحریم‌های پی در پی بر اقتصاد وارد شود، نمی‌توان انتظار داشت که حوزه جوانان از این وضعیت مستثنی باشد. همچنین، ضعف فرهنگ اداری کارگروهی و بین‌بخشی در کشور باعث می‌شود که در حوزه‌هایی که جنس کار سیاست‌گذاری و هماهنگی عمدتاً فرابخشی و بین‌دستگاهی بوده و مستلزم کارگروهی گسترده است، توفیقات کم‌تری نسبت به حوزه‌های صرفاً بخشی و بیشتر اجرایی وجود داشته باشد. این مسئله برای مثال، گریبانگیر حوزه‌هایی فرابخشی نظیر محیط زیست و فرهنگ نیز می‌باشد و دبیرخانه شورای عالی انقلاب فرهنگی و سازمان حفاظت محیط زیست هم در پیاده‌سازی سیاست‌ها و برنامه‌های مصوب خود با چالش‌های متعدد و مشابهی مواجه هستند. سرانجام اینکه ضعف بخش خصوصی و بخش سوم (شامل نهادهای مدنی و داوطلبی، تعاونی‌ها و خیریه‌ها) در کاستن از بار دولت و ایفای نقش در جهت توسعه امور جوانان نیز عاملی قابل توجه است. البته شایان ذکر است که رویکرد دولت‌ها نیز هرچند در ارتباط با این دو بخش متفاوت و دارای نوسان بوده است، اما در مجموع زمینه لازم را برای توانمند شدن آنها برای نقش-آفرینی فعال فراهم نکرده است.

همچنین، بخشی از این مسئله ناشی از "علل رفتاری" است که شامل اموری همچون نوع رابطه رئیس جمهور با رئیس سازمان ملی جوانان/وزیر ورزش و جوانان، نوع نگاه روسای جمهور وقت به حوزه جوانان و نوع علائق و رویکرد مدیریتی رئیس سازمان ملی جوانان/وزیر ورزش و جوانان می‌شود. برای مثال، همان گونه که در جدول مربوط به پراکندگی جلسات شورای عالی جوانان می‌توان مشاهده کرد، حتی در دوره وجود یک ساختار یکسان (یعنی سازمان ملی جوانان) تعداد و نوع جلسات این شورا بسیار متفاوت است و در حالی که از ۱۳۷۶ تا ۱۳۸۲ فقط یک جلسه برگزار شده است، فقط در فاصله اواسط سال ۱۳۸۲ تا اواسط سال ۱۳۸۴ تعداد چهارده جلسه برگزار کرده و برنامه‌های متعدد مرتبط با ساماندهی امور جوانان را به تصویب رسانده است. علاوه بر این، تفاوت‌های قابل اعتنایی در رویکرد و علائق مدیریتی مسئولان عالی‌رتبه نهاد اصلی متولی امور جوانان می‌توان مشاهده کرد. برخی از آنان توجه و علاقه زیادی به بعد پژوهشی و مطالعاتی داشته و به دنبال انجام طرح‌های پژوهشی هرچه بیشتر و بزرگتر بوده‌اند، برخی عمده تلاش خود

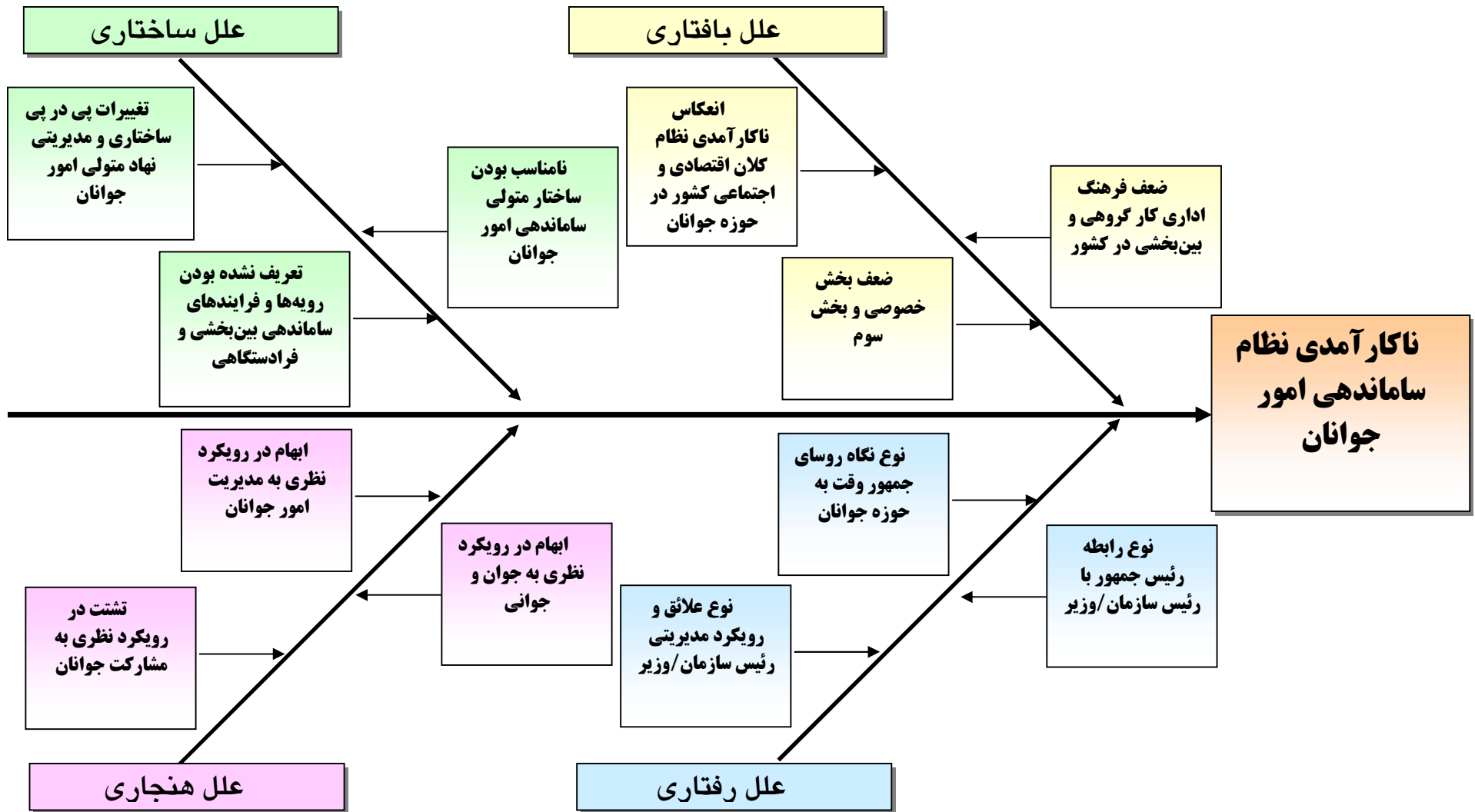
را مصروف تدوین اسناد و برنامه‌های مرتبط با سازماندهی امور جوانان و تصویب آن در شورای عالی جوانان نموده‌اند، برخی عمدتاً خود را درگیر حوزه‌های محدود از اجرا نظیر برگزاری جشنواره‌های متعدد و مختلف نموده‌اند و دوره‌ای نیز علائق ورزشی مسئولان باعث توجه بیشتر به مسائل و حاشیه‌های این حوزه شده است.

در سطحی بنیادی‌تر، "علل هنجاری" نقش مهمی در نحوه سازماندهی امور جوانان در نظام سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی و اجرایی کشور دارد. ابهام در رویکرد نظری به جوان و جوانی، یکی از این علل است که برای مثال، گاهی اوقات باعث می‌شود جوان و جوانی بیشتر به مثابه فرصت و منبع توسعه و گاهی نیز به‌عنوان تهدید و منشأ مشکل تلقی شود. ابهام در رویکرد نظری به مدیریت امور جوانان را نیز می‌توان در زمره علل هنجاری در نظر گرفت، زیرا همان‌گونه که در بخش مبانی نظری بیان شد، انتخاب یکی از سه رویکرد مدیریت دولتی سستی، مدیریت دولتی نوین و خدمات عمومی نوین در ابعاد مختلف از جمله نقش و میزان مداخله دولت، استلزامات متفاوتی دارد. همین ابهام‌ها باعث ایجاد تشتت در رویکرد نظری به مشارکت جوانان و در نتیجه، ابهام در جایگاه سازمان‌های مردم‌نهاد نمایندگی‌کننده منافع جوانان در سازماندهی امور مربوط به خود شده و حتی ضربه‌های جبران‌ناپذیری به سرمایه اجتماعی جوانان وارد ساخته است.

در پایان، اینکه "علل ساختاری" نیز در بروز این ناکامی نقش غیر قابل انکاری دارد. نامناسب بودن ساختار متولی سازماندهی امور جوانان به ویژه در دوره ادغام با حوزه ورزش - که در قالب‌هایی نظیر مشخص نبودن جایگاه نهادهای رسمی متولی سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی امور جوانان و همچنین مشخص نبودن جایگاه اسناد خاص جوانان در نظام سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی کشور بروز یافته است - تغییرات پی در پی ساختاری و مدیریتی نهاد متولی امور جوانان (که از جمله باعث عدم انباشت تجربیات مطالعاتی و سیاستی و سردرگمی و کاهش انگیزه کارکنان این نهاد شده است) و تعریف نشده بودن رویه‌ها و فرایندهای سازماندهی افقی و عمودی (از جمله ابهام در جایگاه برنامه‌های خاص جوانان در نظام بودجه‌ریزی کشور، فقدان نظارت و ارزیابی کارآمد در نظام سازماندهی امور جوانان، فقدان ضمانت اجرای اسناد و برنامه‌ها و همچنین نوسان بین تمرکزگرایی و منطقه‌گرایی در دستگاه‌های امور جوانان قابل مشاهده است) بر خروجی این خرده‌نظام سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی آثار سوئی را بر جای گذاشته است.

نکته‌ای که در جمع‌بندی مطالب این بخش باید به آن اشاره کرد این است که علل ساختاری تنها بخشی از این ناکامی را تبیین می‌نماید و برای ریشه‌یابی این مسئله باید مجموعه عوامل را در نظر گرفت. این نکته برای تفکر درباره آینده نیز بسیار حائز اهمیت است و ما را به این امر رهنمون می‌سازد که با تغییر و بهینه‌سازی ساختار، صرفاً بخشی از علل برطرف می‌شود و نمی‌توان از صرف تغییر ساختاری انتظار معجزه داشت.

## نمودار ۲: علل عدم موفقیت تجربه دو دهه سازماندهی امور جوانان در ایران



## الگوی پیشنهادی سازماندهی امور جوانان در ایران

با توجه به مطالبی که در بخش‌های پیشین در زمینه مرور دیدگاه‌های نظری، مقایسه تجربیات بین‌المللی و احصای چالش‌های ملی در حوزه سیاست‌گذاری و سازماندهی امور جوانان ارائه گردید، اکنون می‌توان الگویی را برای ساختار سازماندهی امور جوانان در کشور پیشنهاد داد که اولاً، بتواند چالش‌ها و مشکلات گذشته را تا حدود زیادی مرتفع نماید؛ ثانیاً، با بهره‌گیری از تجربیات مثبت و منفی بین‌المللی در جهت توسعه هرچه بیشتر این حوزه مثمرتر واقع گردد. نمودار ۳، ترسیم‌کننده اجزای مختلف الگوی پیشنهادی با عنوان "الگوی سازماندهی یکپارچه مشارکتی (شبکه‌ای)" است.

به لحاظ نظری، الگوی پیشنهادی مبتنی بر الگوی مدیریتی "خدمات عمومی نوین" و "تفکر شبکه‌ای" برخاسته از آن می‌باشد. برخی از ویژگی‌های برجسته این الگو با توجه به محورهای ذکر شده در جدول مقایسه ویژگی‌های الگوهای مختلف مدیریتی (شماره ۱) در اینجا به اختصار توضیح داده می‌شود:

توجه به نقش جدی برای همه طرف‌های ذی‌مدخل یا به عبارتی، شرکای اجتماعی در حوزه جوانان از جمله نهادهای مدنی نمایندگی‌کننده منافع جوانان در کنار استفاده بهینه از ظرفیت‌های بخش خصوصی و بخش سوم، نشانگر رویکرد تکثرگرایانه و شهروندی دموکراتیک در این الگو است. در این الگو درباره منافع عمومی جوانان در پشت درهای بسته بوروکراسی اداری دولتی تصمیم گرفته نمی‌شود، بلکه این منافع از خلال گفتگوی چندجانبه و مشترک بین همه طرف‌ها (از جمله خود جوانان) کشف شده و به سمت تعریف ارزش‌های مشترک گام برداشته خواهد شد.

حاکم‌سازی نگاه رنگین‌کمانی به مشارکت جوانان و سازمان‌های مدنی آنان که زمینه خروج از وضعیت رکود مشارکتی فعلی را میسر می‌سازد و همچنین، احیای "مجمع ملی جوانان" به عنوان نهاد فراگیر ملی جوانان جهت ایفای نقش واسط بین دولت و جامعه مدنی از ضروریات تحقق الگوی پیشنهادی است - ساختار این نهاد و جزئیات ساختاری و کارکردی آن در اسناد پیشین (از جمله برنامه ملی جوانان ۳-۱۳۸۲) موجود است. (سازمان ملی جوانان، ۱۳۸۲) اطلاعات مربوط به این نهادها در سطح بین‌المللی نیز پیش از این بررسی و تحلیل شده است (سازمان ملی جوانان، ۱۳۸۷) و می‌توان با روزآمدسازی تجربه قبلی در این زمینه اقدام نمود و بر چالش ضعف در نمایندگی منافع جوانان در نظام سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی کشور فائق آمد.

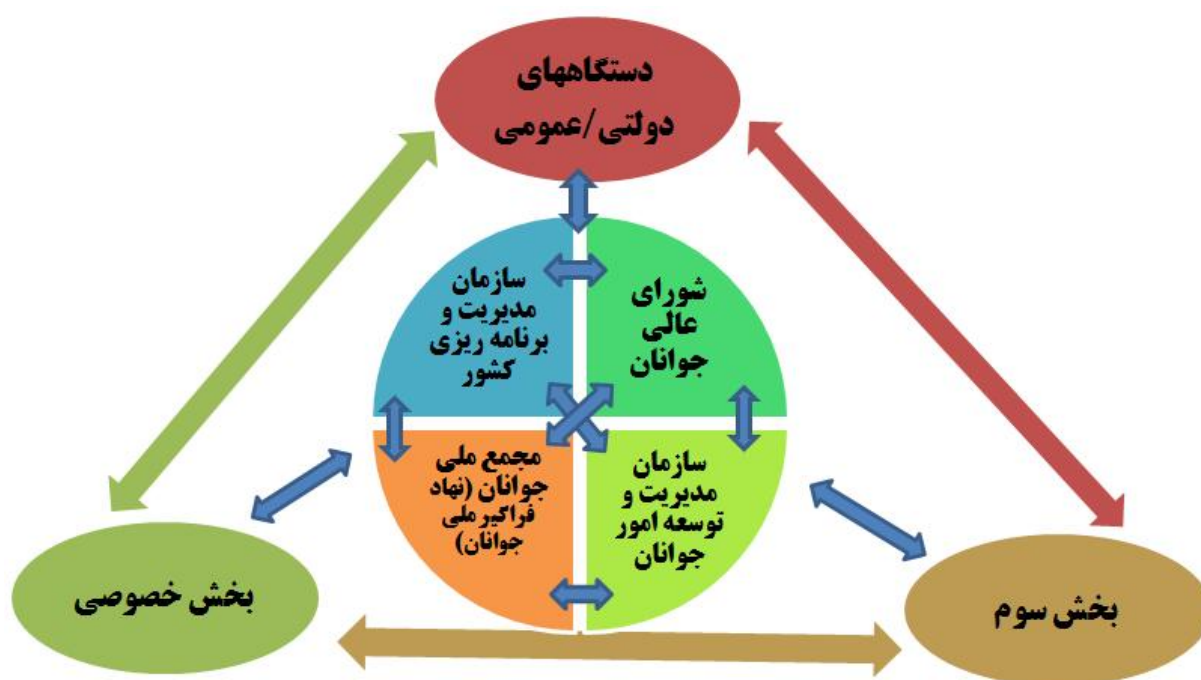
از آنجایی که مشکلات حوزه جوانان در ایران گسترده است، دستیابی به اهداف سیاستی تنها با تکیه بر دولت میسر نیست و مستلزم ایجاد ائتلافی از سازمان‌های دولتی، خصوصی و مدنی است که در این الگو پیشنهاد شده

و در جدول ۲ نیز به نحوه نقش‌آفرینی آنها اشاره شده است. با این حال، نقش دولت همچنان در این زمینه پررنگ خواهد ماند و بر خلاف الگوی "مدیریت دولتی نوین" که دارای خاستگاه نئولیبرالی است و خواستار حذف گسترده نقش‌های خدماتی دولت و تقلیل آن به هدایت و تسهیلگری نیروهای بازار است، دولت همچنان باید به ارائه خدمات عمومی به جوانان ادامه دهد. با این حال، جهت‌گیری این خدمات به سمت "توانمندسازی" جوانان و نهادهای مرتبط با آنان جهت نقش‌آفرینی در فرایند توسعه (برای پیشرفت خود و همچنین کمک به توسعه کل جامعه) و همچنین خلق ارزش‌های مشترک در میان شهروندان به منظور فعال-سازی ظرفیت‌های توسعه‌ای آنان در مسیر حل مسائل پیش‌روی نسل جوان است.

در کانون الگوی پیشنهادی، چهار نهاد شورای عالی جوانان، سازمان مدیریت و توسعه امور جوانان، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و مجمع ملی جوانان وجود دارد که نقش آنها تکمیل‌کننده یکدیگر است. در بالاترین سطح، "شورای عالی جوانان" باید نقش سیاست‌گذاری و نظارت کلان را در این حوزه برعهده داشته باشد، اما لازم است در بالاترین سطوح سیاسی و مدیریتی برای رفع چالش‌های پیش‌روی آن تدابیر لازم اندیشیده شود. همان‌طور که در بخش گذشته مشاهده شد، تشکیل جلسات و میزان فعال بودن این شورا کاملاً متأثر از متغیرهای رفتار سیاسی و اداری روسای جمهور وقت و روسای سازمان یا وزرای وقت ورزش و جوانان است. بهترین ساختارها نیز ممکن است در وضعیت بی‌ثباتی مدیریتی یا ناهمخوانی خطوط سیاسی یا عدم اعتقاد به ضرورت ملی مقوله سازماندهی امور جوانان ناکارآمد شود. نکته دوم در این خصوص، به جایگاه این شورا و اسناد مصوب آن برمی‌گردد. به نظر می‌رسد بخشی از این چالش به نحوه ورود شورا به مسائل حوزه جوانان مرتبط باشد. بر این اساس، لازم است شورا در خصوص موضوعات و مسائل بین‌بخشی ورود مستقل داشته و اسناد خاصی را خود به طور مستقل تصویب نماید؛ اما درباره موضوعاتی که شوراها و مجامع سیاست‌گذاری مستقلی نظیر شورای عالی اشتغال، شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی، شورای عالی آموزش و پرورش و شورای عالی انفورماتیک وجود دارد، ورود مستقل این شورا تأثیر چندانی ندارد. این در حالی است که در گذشته، شورای عالی جوانان در همه این حوزه‌ها نیز ورود مستقل داشته و اسناد مستقلی را تصویب کرده است که هیچ‌کدام اجرایی نگردیده است، چون نحوه ارتباط آنها با سایر اسناد ملی این حوزه‌ها مشخص نیست و اساساً شوراهای مستقل دیگری برای آنها در نظام سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی کشور در نظر گرفته شده است. البته این موضوع نافی ارتباط نظام‌مند شورای عالی جوانان با شوراهای مزبور نیست و لازم است در مراحل تدوین، تصویب، اجرا و نظارت بر سیاست‌ها و برنامه‌های مرتبط با جوانان در سایر شوراهای ذی‌ربط ارتباط و تعامل نظام‌مند و نزدیکی بین آنها وجود داشته باشد.

نکته بسیار مهم دیگر درباره تدوین سیاست‌ها و برنامه‌های مرتبط با جوانان این است که در مورد اسناد و برنامه‌های بخشی لازم است که پیشنهاد این برنامه‌ها و تدوین آنها از طریق خود دستگاه‌های اجرایی صورت پذیرد. تجربه قبلی تدوین برنامه‌ها در سازمان ملی جوانان و سپس تصویب آنها در شورای عالی جوانان و متعاقب آن ابلاغ به دستگاه‌ها نشان می‌دهد که این مسیر در نهایت، به اجرا منتهی نمی‌شود، چون اسناد ابلاغ شده به عنوان اسنادی غیرخودی و وصله‌هایی ناچسب در میان مجموعه برنامه‌های دستگاه ذی‌ربط تلقی می‌شود. کار نهاد متولی امور جوانان در این زمینه آن است که در مواردی که احساس ضرورت می‌کند، به حساس‌سازی دستگاه‌ها مبادرت ورزد، برای آنها تعیین دستورکار نماید- در صورت نیاز، این دستورکار را نیز از طریق شورای عالی جوانان رسمیت ببخشد- و بر سایر مراحل این فرایند نیز نظارت نماید. بدیهی است که در صورت دخیل ساختن مجلس شورای اسلامی در فرایند تصویب تکالیف قانونی برای دستگاه‌های مختلف می‌تواند در امر تخصیص بودجه و تقویت ضمانت اجرا مؤثر واقع شود.

نمودار ۳: الگوی سازماندهی یکپارچه مشارکتی (شبکه‌ای)



عنصر دوم در کانون این شبکه، "سازمان مدیریت و توسعه امور جوانان" است. در الگوی جدید پیشنهاد می‌شود که حوزه جوانان، از وزارت ورزش و جوانان تفکیک شود و به سازمان مستقلی به عنوان یکی از

معاونت‌های رئیس جمهور تبدیل شود. در حال حاضر، امور جوانان به شدت تحت‌الشعاع حوزه ورزش قرار گرفته و لازم است به عنوان اولین گام، این تفکیک صورت گیرد. به لحاظ نامگذاری، بهتر است از واژه "ملی" در عنوان این سازمان استفاده نشود، از این جهت که در ادبیات بین‌المللی معمولاً سازمان‌های غیردولتی فراگیر جوانان از این واژه در عنوان خود استفاده می‌کنند. همچنین، قید دو واژه "مدیریت" و "توسعه" در عنوان سازمان نیز نشان‌دهنده ماهیت عمدتاً غیراجرایی این نهاد می‌باشد.

به لحاظ کارکردها، سازمان پیشنهادی اولاً، نقش اصلی را در تعیین دستورکار سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی برعهده خواهد داشت. انجام این نقش مستلزم نقش جدی این نهاد در حوزه مطالعه و تحقیق و رصد امور جوانان است که باید از موضع یک نهاد تخصصی و فرابخشی به انجام آن مبادرت ورزد. در حالی که تک تک دستگاه‌های اجرایی درگیر امور روزمره خود هستند، لازم است نهادی تخصصی از موضعی کل‌نگرانه امور جوانان را تحت نظر داشته باشد و برای رسیدگی به موازی‌کاری‌ها، خلأها و حوزه‌های نوین نیازمند توجه، با همکاری سایر اجزای شبکه سیاستی امور جوانان اقدام به تدوین سیاست‌ها و برنامه‌های لازم نماید. این سازمان دارای حداقل کارکردهای اجرایی خواهد بود، زیرا اقدامات اجرایی باید از طریق دستگاه‌های متعدد اجرایی صورت پذیرد و نقش اجرایی سازمان مدیریت و توسعه امور جوانان به برخی طرح‌های بین‌بخشی، بین‌دستگاهی و الگویی محدود خواهد بود. طرح‌های الگویی نیز پس از راه‌اندازی و پایلوت شدن قابل واگذاری به بازیگران مختلف موجود در شبکه سیاستی جوانان است. در خصوص اجرای سیاست‌ها و برنامه‌های مرتبط با جوانان باید نقشی جدی به نهاد فراگیر ملی جوانان و سمن‌های مرتبط با آن واگذار شود و سازمان مدیریت و توسعه امور جوانان و تک‌تک دستگاه‌های اجرایی باید در جهت توانمندسازی و واگذاری تدریجی برخی فعالیت‌های خود به این نهادها گام بردارند. در سطح محلی لازم است نقشی قابل اعتنا برای شهرداری‌ها در حوزه اجرا در نظر گرفته شود تا به فرایند تمرکززدایی و توجه به اقتضائات محلی نیز کمک شود.

"هماهنگی افقی" و "هماهنگی عمودی"<sup>۱</sup> بین همه اجزای این شبکه، مهم‌ترین کارکرد سازمان مدیریت و توسعه امور جوانان است که این هماهنگی‌ها از طریق "ستاد ملی و ستادهای استانی ساماندهی امور جوانان" قابل انجام است.

<sup>۱</sup> منظور از هماهنگی عمودی، سازوکاری «زنجیره‌ای» در نظام سیاست‌گذاری امور جوانان است که نقش هر یک از سطوح دولت مرکزی، دستگاه‌های منطقه‌ای (استانداری‌ها) و نهادهای محلی (مثل شهرداری‌ها) را در چرخه سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی امور جوانان مشخص می‌نماید و امکان هماهنگی میان آنها را فراهم می‌سازد. هماهنگی افقی نیز به سازوکاری در نظام سیاست‌گذاری امور جوانان اطلاق می‌شود که تکلیف تقسیم کار ملی بین دستگاه‌های دولتی و عمومی (در سطح مرکزی) را در چرخه سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی امور جوانان مشخص می‌کند و امکان هماهنگی و سیاست‌گذاری منسجم و مدیریت یکپارچه آن را فراهم می‌سازد.



بودجه‌ریزی در جهت تحقق سیاست‌ها و برنامه‌های مصوب مرتبط با جوانان، یکی از چالش‌های جدی موجود در مسیر ساماندهی امور جوانان است. رفع این چالش مستلزم نقش‌آفرینی جدی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و مجلس شورای اسلامی است. ضروری است از یک سو، کلیه دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط ملزم به گنجانیدن ردیف بودجه‌ای خاصی در زمینه ساماندهی امور جوانان باشند و از سوی دیگر، به طور سالانه با همکاری و همراهی سازمان مدیریت و توسعه امور جوانان، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و مجلس شورای اسلامی بر تحقق این امر در بودجه‌های سنواتی دستگاه‌ها نظارت صورت گیرد.

جدول ۴: تقسیم کار نهادی بین اجزای الگوی ساماندهی یکپارچه مشارکتی (شبکه‌ای) بر اساس چرخه سیاستگذاری و

برنامه‌ریزی

بخش سوم	بخش خصوصی	دستگاه‌های دولتی/عمومی	مجلس شورای اسلامی	سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور	مجمع ملی جوانان (نهاد فراگیر ملی جوانان)	سازمان مدیریت و توسعه امور جوانان	شورای عالی جوانان	
			*		*	*	*	تعیین دستورکار
					*	*		مطالعه و تحقیق (رصد امور جوانان)
*	*	*		*	*	*		تدوین/طراحی
			*				*	تصویب
		*	*	*		*		بودجه‌ریزی
*	*	*			*	(طرح‌های بین-بخشی و الگویی)		اجرا
				*	*	(ستاد ملی و ستادهای استانی ساماندهی امور جوانان)		هماهنگی
			*	*	*	*	*	نظارت و ارزیابی
*	*	*			*			مشاوره

در نظام شبکه‌ای سیاستگذاری و سازماندهی امور جوانان مقوله پاسخگویی نیز دارای ماهیتی چندبعدی و چندسویه است و تنها به پاسخگویی سلسله‌مراتبی به بالا خلاصه نمی‌شود، بلکه همان گونه که نیومن (۱۳۹۱) بیان می‌دارد، شامل پاسخگویی به پایین (به اجتماعات محلی، شهروندان یا استفاده‌کنندگان خدمات که عبارت‌اند از خود جوانان) و پاسخگویی به کنار (به همکاران یا شرکا در داخل شبکه خط‌مشی) نیز می‌شود. ابعاد پاسخگویی نیز متنوع و شامل ابعاد قانونی، مالی، عملکردی، سیاسی و اخلاقی است (دانائی‌فرد، ۱۳۸۹) که باید به‌طور مستمر در جهت ایجاد شفافیت و افزایش اعتماد عمومی به انجام رسد.

در همین رابطه، اگرچه باید سازمان مدیریت و توسعه امور جوانان نقشی محوری در ارزیابی و نظارت بر نحوه اجرایی شدن سیاست‌ها و برنامه‌های مرتبط با جوانان را در دستگاه‌های مختلف داشته باشد و گزارش آن را به شورای عالی جوانان منعکس نماید، اما باید ارزیابی‌های مستقلی نیز از سوی نهادهای مدنی (به‌ویژه مجمع ملی جوانان) و نهادهای آکادمیک و دانشگاهی صورت گیرد.

در نهایت اینکه مشاوره نه به عنوان یک مرحله مجزا در چرخه سیاستگذاری و برنامه‌ریزی، بلکه به عنوان عنصری سیال و فراگیر در کل مراحل آن باید مورد توجه جدی قرار گیرد و سازوکارهای لازم برای اخذ مشاوره از تمامی طرف‌های ذی‌نفع و شرکای اجتماعی اندیشیده شود.

انتظار می‌رود که پیاده‌سازی الگوی پیشنهادی تا حدود زیادی مسائل و چالش‌های ساختاری پیش روی سازماندهی امور جوانان در کشور را مرتفع نماید، اما همان‌طور که در پایان بخش قبلی تذکر داده شد، علل ساختاری تنها بخشی از علل عدم موفقیت تجربه گذشته در این زمینه است و باید برای رفع سایر علل نیز تدابیر لازم اندیشیده شود. از این رو، لازم است تلاشی جدی‌تر و همه‌جانبه توسط کلیه طرف‌های ذی‌ربط از جمله دانشگاهیان و متخصصان امور جوانان، فعالان مدنی حوزه جوانان و مدیران و کارشناسان دخیل در این حوزه صورت گیرد تا در سطحی بنیادی، تغییراتی مثبت در بعد هنجاری، نگرشی و رفتاری حاصل شود که به نوبه خود می‌تواند تغییر ساختاری را نیز به همراه داشته یا آن را قرین موفقیت سازد. با این حال، این تقدم و تأخر رتبه‌ای است و به لحاظ زمانی می‌توان هر دو را با هم در دستورکار قرار داد.

جدول ضمیمه: اسناد مورد بررسی در بخش تحلیل محتوا

عنوان سند	نوع سند
مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۳۸۱)، نقد سازمان ملی جوانان، تهران: انتشارات مرکز پژوهش‌های مجلس.	گزارش‌های کارشناسی
مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۳۸۷)، بررسی طرح تشکیل وزارت ورزش، رفاه و جوانان، تهران: انتشارات مرکز پژوهش‌های مجلس.	
مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۳۸۸)، اظهار نظر کارشناسی درباره طرح تبدیل سازمانهای تربیت بدنی، میراث فرهنگی و گردشگری و بنیاد شهید و امور ایثارگران به وزارت و الحاق سازمان ملی جوانان به وزارت ورزش، تهران: انتشارات مرکز پژوهش‌های مجلس.	
مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۳۸۸)، جوانان چالش‌ها و رهیافت‌ها، تهران: انتشارات مرکز پژوهش‌های مجلس.	
مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۳۸۹)، ارزیابی اجمالی اجرای قانون تسهیل ازدواج جوانان، تهران: انتشارات مرکز پژوهش‌های مجلس.	
مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۳۸۹)، بررسی قوانین و مقررات فعالیت‌های قابل واگذاری دستگاه‌های دولتی به تشکل‌های جوانان، تهران: انتشارات مرکز پژوهش‌های مجلس.	
مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۳۸۹)، خلأهای قانونی حوزه جوانان (۱) ازدواج، تهران: انتشارات مرکز پژوهش‌های مجلس.	
مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۳۹۱)، اظهار نظر کارشناسی درباره لایحه تشکیل صندوق‌های حمایت اجتماعی جوانان و بهبود اقتصادی و اجتماعی استانی (مهر امام رضا «ع»)، تهران: انتشارات مرکز پژوهش‌های مجلس.	
دوره پنجم جلسه ۱۸۸؛ مورخ ۱۳۷۷/۰۲/۱۳	
دوره ششم جلسه ۱۹۱؛ مورخ ۱۳۸۰/۱۱/۱۴	
دوره هشتم جلسه ۱۰۹؛ مورخ ۱۳۸۸/۰۵/۰۶	
دوره هشتم جلسه ۲۷۸؛ مورخ ۱۳۸۹/۱۰/۱۲	

## منابع

- تاج مزینانی، علی اکبر (۱۳۹۰) مرور ادبیات درباره وضعیت جوانان در ایران و تعیین موضوعات اولویت دار در ارتباط با جوانان کشور. تهران: انتشارات نمایندگی یونیسف در ایران
- سازمان ملی جوانان (۱۳۸۲) برنامه ملی جوانان ۳-۱۳۸۲. تهران: سازمان ملی جوانان
- سازمان ملی جوانان (۱۳۸۷) نهادهای فراگیر ملی جوانان در جهان: اهداف، وظایف، ساختار و فعالیت‌ها. تهران: سازمان ملی جوانان
- نیومن، ژانت (۱۳۹۱) پاسخگویی برای رفاه، در: الکا، پیت و همکاران، کتاب مرجع سیاست گذاری اجتماعی. علی اکبر تاج مزینانی، محسن قاسمی و مرتضی قلیچ. جلد دوم، تهران: انتشارات دانشگاه امام صادق (ع)
- رعنائی، حبیب‌ا. و مرتضوی، مهدی (۱۳۹۱) تفکر شبکه‌ای در اداره امور عمومی. تهران: مرکز پژوهش‌های شورای اسلامی
- دانائی فرد، حسن (۱۳۸۹) چالش‌های مدیریت دولتی در ایران. تهران: سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاهها (سمت)
- Arnstein, Sherry (1969) **A Ladder of Participation**. Journal of American Institute of Planners. 35. pp. 216-224.
- Denhardt, Robert, B. and Denhardt, Janet, Vinzant (2000) **The New Public Service: Serving Rather than Steering**. Public Administration Review. Vol. 60, No. 6.
- Hart, R. (1992) **Children's Participation from Tokenism to Citizenship**. Florence: UNICEF Innocenti Research Centre
- Hart, R. (1997) **The Theory and Practice of involving young citizens in Community Development and Environmental Care**. Earthscan
- Shier, H. (2001) **Pathways to Participation: Openings, Opportunities and Obligations**. Children and Society. Volume 15, pp107-111.
- Stoker, G. (2006) **Public Value Management: A New Narrative for Networked Governance?**. American Review of Public Administration. Volume 36, Number 1. pp 41-57.
- Williamson, H. (2002) " **Supporting young people in Europe: principles, policy and practice-vol.1**". The Council of Europe international reviews of national youth policy 1997-2001 – a synthesis report. Council of Europe Publishing
- Williamson, H. (2008). " **Supporting young people in Europe: principles, policy and practice-vol.2**". The Council of Europe international reviews of national youth policy.

# **An Integrated and Participatory (Network-based) Model of Policy Making and Management for Youth Affairs in Iran**

**Ali Akbar Tajmazinani**

Ph.D., Assistant Professor in Social Policy, Faculty of Social Sciences, Allameh Tabataba'i University, Tehran, Iran

*Received: 28 Jul. 2015*

*Accepted: 15 Nov. 2015*

The system of policy making and planning in the field of youth affairs experiences multiple challenges and problems which prevents its full efficiency despite various attempts. These challenges are of various dimensions and nature, but many of them are rooted in structural aspects of organizing youth affairs. The present paper seeks to address these challenges focusing on structural issues with a view to suggest a proper structure for optimizing its functions. It builds on two theoretical foundations namely the evolution of public management theories and youth participation theories to justify the suggested model for organizing youth affair in Iran. The methods used in this paper and the related paper research consist of comparative study, content analysis and literature review.

Findings of the comparative identified six main models of structural arrangements for governmental institutions and bodies responsible for organizing youth affairs. Various factors were identified at the domestic level which had caused the inefficiency and failure of the system of policy making and planning in the field of youth affairs; these factors could be classified in four categories, namely contextual, behavioral, normative and structural.

Accordingly, a new model called the Integrated and Participatory (Network-based) Model of Organizing Youth Affairs in the country has been suggested. This model is aimed to tackle the above mentioned challenges of the past to a considerable extent while contributing to further development of this field by benefiting from international experiencing.

**Keywords:** Youth, Youth Policy and Planning, Integrated and Participatory (Network-based) Model of Organizing Youth Affairs, Youth Affairs Management and Development Organization