

سازمان بهزیستی و تحقق رفاه اجتماعی در پرتو مفهوم خدمت عمومی

صبا هاشمی عرقلو^۱

^۱ کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران جنوب

نویسنده مسئول:

صبا هاشمی عرقلو

مجله علمی پژوهش در علوم انسانی و مطالعات اجتماعی (سال هفتم)
شماره ۲۳ / بهار ۱۴۰۰ / ص ۴۸-۳۶

چکیده

خدمت عمومی به معنی سازمانی به معنی یک سازمان و یک دستگاه اداری یعنی مجموعه ای از کارمندان و ابزارها، امکانات و تجهیزات مادی برای انجام یک وظیفه خاص می باشد؛ این مفهوم به جای توجه به ماهیت و اهداف خدمات عمومی به نهاد ها و سازمان های ارائه دهنده آن توجه می شود. یکی از مولفه های اصلی در سرزندگی و زیست شبانه فضاهای عمومی شهر افزایش امنیت فضا از نظر فیزیکی و روانی است. چرا که نبود امنیت در فضاهای عمومی شهر به افزایش رفتارهای ناهنجار کمک می نماید. در نتیجه باعث کاهش حضور شهروندان در فضاهای شهری در ساعات شبانه شده و از سرزندگی فضا کاسته می شود. رفاه اجتماعی تعبیری است معطوف به وضعیت اقتصادی، اجتماعی و سیاسی که حفظ کرامت انسانی و مسئولیت پذیری افراد جامعه، در قبال یکدیگر و ارتقای توانمندی ها، از اهداف آن است. قسمت اعظم رسالت و وظایف اکثر نهادهای دولتی، تعیین رفاه عمومی جامعه، رفع نگرانی و دغدغه تک تک افراد جامعه است. در این راستا این پژوهش با روشی توصیفی تحلیلی بیان می دارد که درباره وضعیت زیست شبانه و استانداردهای داخلی و بین المللی حاکم در این زمینه سخن بسیار گفته شده است. اما در حوزه شهرسازی و توجه به وضعیت خاص این قشر از شهروندان ذیل مقررات حقوق شهری — لاقلاً در امر اجرای ضوابط — خلأ ملموسی وجود دارد. قوانین و مقررات حاکم در حوزه شهرسازی و مرتبط با وضعیت معلولین، به سیاست های راهبردی در امر تقنین در این حوزه با عدم صراحت مواجه هستند؛ خلاء های عینی و ضوابط قانونی مرتبط با وضعیت خاص افراد جامعه در راستای حضور در شهر و بهره مندی آنان از فضای شهری و زیست شبانه مشهود است. یافته های تحقیق حاکی از آن است که سازمان بهزیستی در راستای تحقق رفاه اجتماعی و با توجه به ساختار اجتماعی و فرهنگی در ایران، که این تحقیق در راستای بررسی ساختار زیست شبانه شکل گرفته، در تحقق این مهم با مشکلات ساختاری جدی و قانونی از منظر حقوق عمومی روبرو می باشد.

واژگان کلیدی: حقوق عمومی، فضای شهری، زیست شبانه، سازمان بهزیستی کشور، دانشگاه علوم بهزیستی و توانبخشی، خلاء های ساختاری، خلاء های قانونی

مقدمه

نظام رفاه یکی از اساسی‌ترین پیش‌نیازهای توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشورها تلقی گردیده و به همین دلیل به عنوان مهم‌ترین اهرم برقراری عدالت اجتماعی در جوامع مدنی محسوب می‌شود و همواره مقوله‌ای در حقوق انسانی، حاکمیت ملی و در راستای صلح، ثبات و امنیت اجتماعی نقش عمده‌ای را ایفا نموده، به گونه‌ای که توسعه پایدار هر کشور در درازمدت با کمیت و کیفیت نظام رفاه و تأمین اجتماعی آن کشور همبستگی و رابطه‌ای مستقیم دارد. جایگاه این اصل در کشور جمهوری اسلامی ایران در چارچوب اصل ۲۹ قانون اساسی، قانون ساختار سازمانی نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی همچنین سایر قوانین و مقررات جاری کشور، از جمله قانون تأمین اجتماعی مصوب سال ۱۳۵۴ می‌باشد.

مفهوم و محتوای رفاه اجتماعی در طول چند دهه اخیر، بسیار دگرگون گشته است، گفتمان رفاه اجتماعی تا دهه‌های اخیر و تا قبل از «چرخش فرهنگی» در نظریه اجتماعی در دهه ۱۹۷۰، «گفتمان مادی» بوده و تنها آن دسته مقولات مادی، کمی، عینی، سنجش‌پذیر و اقتصادی به مثابه عوامل مولد یا مانع رفاه اجتماعی محسوب می‌شده است. با این حال رفاه اجتماعی در معنای امروزی آن تعبیری است معطوف به وضعیت اقتصادی، اجتماعی و سیاسی که حفظ کرامت انسانی و مسئولیت‌پذیری افراد جامعه، در قبال یکدیگر و ارتقای توانمندی‌ها، از اهداف آن است.

نبود یک ساختار کارآمد و متمرکز رفاهی منجر به عدم انسجام و سوءاستفاده از منابع رفاهی موجود شده است. قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی نیز در عمل و عرصه اجرا نتوانست ناکارآمدی تاریخی ساختاریافته را حل نماید. هرچند موسسات موازی دانشگاه علوم بهزیستی و توانبخشی، نقش مطلوبی در ارائه بخشی از خدمات و حمایتها داشته‌اند اما در نبود یک ساختار کارآمد و متمرکز رفاهی مبتنی بر اطلاعات به روز، منجر به عدم انسجام، موازی کاری، پراکندگی و سوء استفاده از منابع رفاهی موجود شده است. از طرفی فقدان دستگاهی که مسئولیت مستقیم بر رفاه کشور داشته باشد و فقدان شفافیت نظارت دانشگاه علوم بهزیستی و توانبخشی بر بخش رفاهی مشهود است. چنین ساختاری نیازمند اصلاح است اما ایجاد منفعت‌های فردی (در سطح مقامات سازمانی و میانی) این اصلاح ساختار را تحت تأثیر قرار می‌دهد. این منافع تعارض بین سازمانها را دامن می‌زند دولت چه قبل و چه بعد از انقلاب نتوانسته بر منافع موجود در سازمانها غلبه کرده و بنیادهای رفاهی را تحت نظارت درآورد. ساختارهای غیر رسمی موجود در سازمانها که پنهان از ارزیابیها و نگاه ناظران بیرونی است، منافع موجود و صاحبان منافع را حمایت می‌کند و اجازه تغییر ساختارها را نمی‌دهند. ضرورت این تحقیق بدین دلیل است که نظام دانشگاهی ایران و به تبع آن دانشگاه علوم بهزیستی و توانبخشی در شکل کنونی اش با توجه به رشد و تغییر ترکیب جمعیت کشور دارای کارایی لازم نیست و با توجه به الگو و تجارب نظام های دولت - رفاهی در کشورهای توسعه یافته امکان ایجاد یک چنین نظامی در ایران وجود دارد. بهترین روش برای ایجاد یک نظام دولت - رفاهی در ایران انحلال موسسات موازی و ایجاد نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی در قالب یک نظام تصمیم گیری و مدیریتی واحد دانشگاهی می باشد. نظام دانشگاهی ایران و به تبع آن دانشگاه علوم بهزیستی و توانبخشی در شکل کنونی اش با توجه به رشد و تغییر ترکیب جمعیت کشور دارای کارایی لازم نیست و با توجه به الگو و تجارب نظام های دولت - رفاهی در کشورهای توسعه یافته امکان ایجاد یک چنین نظامی در ایران وجود دارد. بهترین روش برای ایجاد یک نظام دولت - رفاهی در ایران انحلال موسسات موازی و ایجاد نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی در قالب یک نظام تصمیم گیری و مدیریتی واحد دانشگاهی می باشد. از این رو تا به امروز تحقیقی جامع و روشمند صورت نپذیرفته است. بنابراین کمبودی در این زمینه از تحقیقات پیشین مشهود است.

۱- اصول حاکم بر زیست شبانه به عنوان خدمات عمومی

از قرن نوزدهم به بعد و در پی نظم ناشی از انقلاب صنعتی و توسعه های بعد از آن، یک سازمان یافتگی اجتماعی متناسب با زمان کار و فعالیت شکل گرفت که به تدریج تمام رفتارهای اجتماعی، خدمات اوقات فراغت و... را تحت تأثیر قرارداد و تا به امروز ادامه یافته است. "این زمان بندی رفتاری، اختلال های کارکردی اجتماعی زیادی ایجاد کرده است که این امر سبب پدید آمدن احساس گسترده ای همچون احساس کمبود وقت شده است که در نتیجه آن، انگیزه بزرگی را برای مدیریت بر ساختارهای زمانی به وجود آورده است. این امر اهمیت زمان غروب و شب را به عنوان زمانی برای فراغت و فعالیت های اجتماعی و فرهنگی نشان می دهد" (حسنی و دیگران، ۱۳۹۲: ۲). "راهبرد کلان مدیریت شهری در عصر حاضر به دنبال ضرورت بازآفرینی مراکز شهری سرزنده قرار دارد که یکی از مهم ترین مؤلفه های چنین ضرورتی، ترغیب فعالیت های شبانه و مدیریت مطلوب آن و به تبع آن رونق اقتصادی است" "بازسازی اجتماعی و اقتصادی بیش از سه دهه گذشته اثرات عمیقی بر شهرها داشت" (همان، ص ۴۳).

"در مدت زمان های متفاوت از روز و شب محیط شهر دارای استفاده های متفاوتی است که این امر می تواند به عنوان یک آگاهی و تجربه برای طراحان شهری جهت مشاهده یک زندگی روزانه در فضای عمومی و یا برخی فضاها در فصول متفاوت قرار یابد" (کرمونا و

دیگران، ۱۳۹۰: ۷۸). اهمیت شب برای طراحان در تفاوت میزان روشنایی شب و روز و استفاده‌ی درست از آن نشأت میگیرد. "نور یک دست روز تمام گوشه‌ها و زوایای شهر را در نظر مخاطبان نمایان میسازد؛ در حالی که در شب این امکان برای طراحان پدید میآید که با نمایاندن تنها بخشی از فضاها و تأکید یا نادیده انگاشتن آنها تصویری مطابق با عملکرد مطلوب را به مخاطب ارائه دهند. آنچه شهر را در شب زنده و پویا نگه می‌دارد و به کمک آن می‌آید تا در جهت نیاز شهروندان گام بر دارد، تطابق و همخوانی دو مقوله سیمای شبانه و جریان عملکردی شهردر شبانه روز است" (رضوان، محمد، خیری، عبدالله، ۱۳۸۹: ۷۶). الکساندر (۱۳۸۷) چهار نکته‌ی اساسی را برای ترغیب زندگی شبانه و مدیریت منسجم آن ذکر میکند: "۱. توزیع متناسب فضاهای فعال شبانه، ۲. تخصیص فعالیتها مناسب به فضاهای شبانه، ۳. تجهیز فضاهای شبانه به خدمات مناسب و ۴. تأمین امنیت فضا. شهرها جاذب تعداد زیادی از مردم در شب هستند" به نقل از بصیری مؤدهی و محملی ایبانه، ۱۳۹۱: ۳۶-۳۷. "در دهه‌های اخیر اقتصاد شبانه آغاز شده است تا نقش قابل توجهی در شهرها برای بازسازی مراکز گردشگری، نیروی محرکه اقتصادی، عامل فرهنگی بازی نماید" (بصیری مؤدهی و محملی ایبانه، ۱۳۹۱: ۳۶-۳۷). در نواحی توریستی که گذران وقت، مصرف و لذت اولویت دارند مردم به پرسه گردی و مکث دعوت می‌شوند (گل، ۱۳۹۲: ۲۱). بر این اساس، بیشتر مراکز شهری موفق نه فقط طیفی از مسکونی، تجاری (از جمله تفریحی)، خرده فروشی را فراهم می‌کنند، بلکه فرهنگهای محلی و هنرهای پربار را پرورش میدهند. به علاوه مکان‌هایی برای فعالیت در ۲۴ ساعت شبانه روز ۷ روز هفته و ۱۲ ماه سال هستند. این ایده شهر ۲۴ ساعته در حقیقت باعث منافع اقتصادی بسیاری گردیده است و در مرکز تفکر جاری توسعه حوزه فرهنگ شهری جای دارد یک راه حل برنامه ریزی فرهنگی موفق، همگرایی راهبردهایی است که به سه عنصر «مردم، خلاقیت و زمان» مرتبط به شکل هم زمان مرتبط باشد (Health and Strickland, 1997: 170-183).

۲- اهداف میان مدت سازمان بهزیستی کشور در قبال ارائه خدمات زیست شبانه

سازمان بهزیستی کشور با توجه به ارایه خدمات تخصصی متعدد، لزوم همسویی و هم‌افزایی با سایر سازمان‌های رفاهی در راستای نیل به چشم‌انداز ۲۰ ساله، تحقق اهداف برنامه‌های توسعه کشور و قانون نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی در جرگه سازمان‌های خاص قرار دارد. از این رو این مهم با تلاش مدیران و کارشناسان این سازمان و وزارت رفاه و تأمین اجتماعی محقق و سند برنامه راهبردی سازمان بهزیستی کشور تدوین شد.

امید است با ارایه خدمات تخصصی مبتنی بر متون برنامه راهبردی شاهد تحقق شاخص‌های چشم‌انداز ۲۰ ساله کشور، ارتقاء سطح بهره‌وری خدمات، افزایش کیفیت زندگی جامعه هدف و توسعه بیش از پیش در حیطه مأموریت‌های سازمان باشیم. این برنامه با مشارکت ۵۲ نفر، صرف یک هزار و ۸۹۴ نفر ساعت، برگزاری ۳۴ جلسه توسط شورای راهبردی وزارت رفاه، ۳۵ جلسه توسط شورای مرکزی سازمان و ۱۲۵ جلسه توسط کمیته‌های دورن معاونتی تدوین شد و در آن ماموریت‌ها، چشم‌انداز، ارزش‌ها، SWOT (تهدیدها، فرصت‌ها، نقاط ضعف و قوت)، اهداف میان مدت، شاخص‌های تحقق اهداف میان مدت، استراتژی ذیل اهداف میان مدت و برنامه‌های عملیاتی تحقق اهداف میان مدت بیان شده است.

گروه بررسی برنامه، چهار محور را به عنوان چشم‌انداز این سازمان مطرح کرده و بر این اساس سازمان بهزیستی سازمانی تخصصی، دانش‌مدار، توسعه‌یافته و پاسخگو است که دسترسی گروه‌های هدف خود را به خدمات پیشگیرانه اجتماعی و توانبخشی کافی، مورد نیاز و با کیفیت به منظور رسیدن به کیفیت زندگی مطلوب فراهم می‌آورد.

در مأموریت‌های سازمان بهزیستی در این برنامه راهبردی آمده است که سازمان بهزیستی کشور سازمانی است حمایتی که براساس قوانین و مقررات موجود با ارائه خدمات پیشگیری، اجتماعی، توانبخشی و آموزشی در راستای حفظ و ارتقای شاخص‌های سلامت و رفاه اجتماعی به منظور حمایت و توانمند سازی و در نهایت ارتقای کیفیت زندگی گروه‌های هدف فعالیت و نظارت می‌کند. در برنامه راهبردی سازمان بهزیستی کشور ۷ هدف به عنوان اهداف میان مدت برنامه راهبردی تعریف و مقرر شده است که تمام این اهداف باید تا پایان سال ۱۳۹۲ شمرسی به نتیجه برسد.

کاهش نرخ متوسط بروز معلولیت‌ها از ۲/۴ درصد به ۱/۲ درصد، حفظ نرخ رشد آسیب‌های اجتماعی و عوارض ناشی از آن، توانمندسازی جامعه هدف با اشتغال جامعه هدف قابل اشتغال (سالانه) از ۲۰ درصد به ۱۰۰ درصد افزایش و نسبت زنان سرپرست خانوار بازتوان شده (سالانه) به کل زنان سرپرست خانوار تحت پوشش از ۳۶/۱ درصد به ۳/۲ درصد کاهش پیدا کند.

همچنین نسبت فرزندان با سن بالای ۱۵ سال بازتوان شده (سالانه) به کل فرزندان همه سن تحت پوشش از ۵ درصد به ۲۰ درصد، نسبت معتادان درمان و زیانکاهی شده به کل جمعیت معتادان از ۱۸ درصد به ۳۰ درصد و نسبت بیمه جامعه هدف از ۱۹/۶۸ درصد به ۱۰۰ درصد برخی از اهداف میان مدت نامبرده شده در برنامه راهبردی است.

افزایش رضایتمندی گروه‌های هدف از خدمات سازمان با ارتقاء شاخص سورکوال از ۵/۱ واحد به ۴۵/۲ واحد، ارائه خدمات استاندارد با استفاده از دستورالعمل‌ها و آئین‌نامه‌های تخصصی سازمان، افزایش ضریب نفوذ خدمات بهزیستی با افزایش نسبت شهروندان تحت پوشش به کل شهروندان پشت‌نوبت از ۴۹ درصد به ۸۰ درصد، سالمندان تحت پوشش به کل سالمندان پشت‌نوبت از ۴۱ درصد به ۹۰ درصد، بیماران روانی مزمن تحت پوشش به کل بیماران روانی مزمن پشت‌نوبت از ۴۶ درصد به ۶۵ درصد، کودکان برخوردار از خدمات مهدکودک‌ها به کل کودکان ۳ تا ۶ سال از ۲۰ درصد به ۴۰ درصد، آسیب‌دیدگان اجتماعی تحت پوشش به کل جمعیت آسیب‌دیدگان اجتماعی از ۷/۱۲ درصد به ۷/۳۷ درصد، زنان سرپرست خانوار تحت پوشش به کل زنان سرپرست خانوار از ۴/۸ درصد به ۱۲/۰۵ درصد جمعیت برخوردار از خدمات پیشگیری از ۸/۹ درصد به ۲۰ درصد از شاخص‌های تحقق این هدف میان مدت است (حسنی و همکاران، ۱۳۹۲: ۴۸).

همچنین افزایش مشارکت بخش غیردولتی از دیگر اهداف میان مدت مطرح شده در این سند است. از شاخص‌های تحقق این هدف می‌توان به افزایش نسبت فعالیت‌های واگذار شده به بخش غیر دولتی به کل فعالیت‌های قابل واگذاری از ۸۰ درصد به ۱۰۰ درصد اشاره کرد.

۱-۲ تأمین رفاه از طریق ارائه خدمات زیست‌شبانه

مفهوم منظر شهر با عینیات و ذهنیات یک شهر توأمان در ارتباط است. بنابراین، برای مدیریت این مفهوم در شب، افزون بر تجلیات کالبدی - عملکردی شهر باید بر مباحث ادراکی شهروندان که شاید ریشه در هویت، آیین و رسوم دیرین آنها داشته باشد نیز تمرکز کرد. با پذیرش چنین فرضی، الگوی مناسب برای مدیریت "منظر شهری شبانه" را باید الگویی دانست که هم تجلیات و زیبایی‌های کالبدی و عملکردی شهر را باز می‌نماید و هم بر مؤلفه‌های ادراکی و روان‌شناختی شهروندان از شب نظر دارد. تداوم حیات شبانه شهر مستلزم افزایش پذیرندگی و به عبارت بهتر دعوت‌کنندگی فضاهای شهری شبانه است. دستیابی به چنین خصیصه‌هایی مستلزم ارتقای کیفی و کمی فضا است که در سایه مؤلفه‌های عینی و ذهنی چون روشنایی- نورپردازی، تنوع فعالیت‌ها و رسیدن به یک اقتصاد پایدار شبانه، تأمین خوانایی و امنیت فضا و مسایلی از این دست، حاصل می‌شود. کلان‌شهر تهران به عنوان پایتخت ایران و نیز به عنوان یکی از شهرهای مهم خاورمیانه نیازمند ایجاد یا بازآفرینی فضاهای شبانه در شهر است. در این راستا می‌توان با آزادسازی پتانسیل‌های نهفته در فضاها و اماکن عمومی شهر تهران به شرط لحاظ الزامات کالبدی، ادراکی و نیز فرهنگی - آیینی مورد نیاز، رویای زندگی شبانه را برای شهروندان محقق ساخت (بصری مؤدهی، ۱۳۹۱: ۵۱).

۲-۲ توصیف وضعیت موجود سازمان بهزیستی کشور در قبال ارائه زیست‌شبانه

نخستین گام در راستای نظام‌مندسازی حوزه شهری در ایران مسبق به تصویب قانون شهرسازی به سال ۱۳۳۴ ش و نزد کمیسیون مشترک مجلسین شورا و سنا است. پس‌از آن، قانون تأسیس وزارت آبادانی و مسکن در ۱۳۴۲/۱۲/۲۶ به تصویب رسید که در آن از تهیه و اجرای طرح‌های شهرسازی سخن به میان آمد. سرانجام «قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران» در سال ۱۳۵۱ به تصویب رسید که تصمیم‌گیری در زمینه مقررات شهرسازی را از محدوده وظایف و اختیارات یک وزارت خانه خارج کرد و در صلاحیت شورای از وزیران هشت وزارتخانه قرار داد. اهداف اصلی این قانون در ماده یک آن آمده است. این قانون ترتیباتی در زمینه ساخت‌وساز، حفاظت از فضای سبز شهرها و گسترش آن، فضاهای فرهنگی، ورزشی و تفریحی و مانند آن‌ها و میزان تراکم و ارتفاع ساختمان‌ها و خطوط عقب‌نشینی در کوچه‌ها و خیابان‌ها و کاربری زمین‌ها برقرار کرده است. تدوین طرح جامع برای شهرها و سپس طرح‌های تفصیلی از مصوبات شورای عالی شهرسازی و معماری است. مصوبات این شورا به موجب ماده ۷ این قانون، برای شهرداری‌ها در زمینه مقررات شهرسازی و طرح‌های جامع و تفصیلی شهرها لازم‌الاجرا است. به دیگر سخن و همچنان‌که پیش‌تر بدان اشاره رفت، شورای عالی شهرسازی و معماری در وضع و تصویب این مقررات در قامت قانون‌گزار جلوه‌گر شده است (شهبازی نیا، ۱۳۹۱: ۵۳).

البته روند قانون‌گذاری در حوزه شهری و مرتبط با حقوق معلولین و افراد ناتوان محدود به قوانین معدود مذکور نشد. با گذشت زمان و به‌ویژه پس از جنگ تحمیلی هشت‌ساله، ضرورت پرداختن به مسائل معلولین و جانبازان نمود عینی‌تری یافت. از نمونه این توجهات می‌توان «دستورالعمل و ضوابط مناسب‌سازی برای معلولین جسمی و حرکتی» مصوب شورای عالی معماری و شهرسازی را در سال ۱۳۷۸ نام برد که تا به حال نیز ملاک عمل مناسب‌سازی در سراسر کشور بوده است. این ضوابط همگام با قانون جامع حمایت از شهروندان و آیین‌نامه‌های اجرایی آن به‌عنوان سند زیرینی برای مناسب کردن فضای شهری و معماری مدنظر قرار گرفته است.

پیش از بررسی مقررات و ضوابط مناسب‌سازی محیط شهری مخصوص معلولین، لازم است ابتدا تعریف مناسب و دقیقی از اصطلاح «مناسب‌سازی» به دست دهیم. منظور از مناسب‌سازی عبارت است از «اصلاح محیط و تدارک وسایل حمل‌ونقل است به‌طوری‌که افراد

معلول قادر باشند تا آزادانه و بدون خطر در محیط پیرامون خود اعم از اماکن عمومی، معابر، محیط شهری و ساختمان‌های عمومی حرکت کنند و از تسهیلات محیطی، اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی با حفظ استقلال فردی لازم بهره‌مند شوند». هدف از مناسب‌سازی محیط شهری دستیابی معلولین در جهت رسیدن به استقلال نسبی و به عبارتی تساوی فرصت‌ها، عدالت اجتماعی و پیوستن تمامی افراد معلول به جامعه و ایجاد اجتماعی بدون مانع است.

متأسفانه به‌رغم توجه مستمر و تصویب ضوابط و مقررات پیشرو در زمینه رعایت وضعیت و حقوق معلولین در شهر و تأکید مداوم بر اجرای مقررات از سوی نهادهای ذی‌مدخل و ذی‌صلاح در امر صدور مجوزهای ساخت‌وساز یا مجری طرح‌های عمومی و دولتی در سطح شهر همچنان شاهد بی‌توجهی‌های مستمر و عامدانه نسبت به این مقررات در فرایند اداره شهر و گسترش ساختمان‌های فاقد استانداردهای لازم در جهت رعایت غبطه معلولین هستیم. به نظر می‌رسد فقدان مرجع مستقل ملی جهت نظارت بر اجرای مقررات مذکور، بی‌توجهی دستگاه‌های فرهنگی به موضوع مناسب‌سازی و فرهنگ‌سازی در جامعه، فقدان برنامه‌ریزی منسجم و صحیح و قابل‌اجرا برای کلیه دست‌اندرکاران و آشفتگی‌های موجود در نظام‌های مدیریتی شهری ناشی از عدم تسلط بر اصول مدیریت شهر و عدم احاطه بر مسائل و دانش روز در بین دستگاه‌های دولتی، ناآشنایی مهندسان و مشاوران و عوامل ساخت‌وساز فیزیکی جامعه و کم‌توجهی سازمان نظام مهندسی به موضوع و عدم آگاهی و آشنایی کامل جامعه هدف نسبت به این بخش از حقوق شهروندی خود از مهم‌ترین دلایل این بحث باشد.

۱-۲- مناسب‌سازی معابر عمومی

مهم‌ترین و پرکاربردترین قانونی که از سال‌های دور در حوزه مناسب‌سازی معابر عمومی مورد استناد و استفاده قرار می‌گیرد تحت عنوان «ضوابط و مقررات شهرسازی و معماری برای افراد معلول جسمی - حرکتی مصوبه مورخ ۱۳۶۸/۸/۳» و اصلاحیه آن موضوع مصوبه ۳۱۰/۳۲۰۰ مورخ ۱۳۷۸/۱۰/۶ شورای عالی شهرسازی و معماری ایران شناخته می‌شود.

ناهمواری‌ها و سازه‌های غیرکارشناسانه موجود در شبکه دسترسی پیاده شهری و عدم امکان حرکت ایمن و آسوده در مسیرهای پیاده، برای افراد مشکل ایجاد می‌کند. افراد سالخورده، مادرانی که کودکان خود را در کالسکه حمل می‌کنند، زنان باردار و شهروندان از وجود این موانع و نامناسب یا نامسطح بودن مسیرها، گذرگاه‌ها و کف‌پوش‌ها رنج می‌برند. کوچه‌ها بخشی از شبکه ارتباط شهری هستند که اصولاً معبر پیاده‌ها و معمولاً باریک و پرپیچ‌وخم‌اند. چنین کوچه‌هایی پیاده‌رو مجزا ندارند. ورود اتومبیل به این کوچه‌ها مشکل عبور و مرور پیاده و سواره را پدید آورده است. مشکلات و خطرهایی که در چنین وضعی عابر پیاده را تهدید می‌کند، مشخص است. اگر این عابر معلول و با صندلی چرخ‌دار باشد، آشکارا در معرض خطر بیشتری قرار می‌گیرد. افزون بر عبور وسایل نقلیه موتوری در کوچه‌ها، جنس کف، شیب، عرض کوچه و نحوه ارتباط کوچه با خیابان نیز از جمله مسائلی است که برای حرکت شهروندان مشکلات بسیاری پدید می‌آورند. جوی‌ها، آب رودها، چاله‌های کف کوچه و دست‌اندازها نیز از موانع حرکت صندلی چرخ‌دار یا فردی دارای عصا و... است (شقایق و مداحی، ۱۳۹۱: ۱۹). احداث کارشناسانه و اصولی پیاده‌روها و رفع این موانع در شهر، از اقدامات مهمی است که مشارکت هرچه بیشتر شهروندان در فعالیت‌های اجتماعی و حضور در فضاهای شهری را برای آنان میسر ساخته است و ایشان را شهروند درجه یک و در ردیف سایر شهروندان عادی جامعه معرفی می‌کند.

شهرداری تهران در ۱۳۸۴/۱۰/۱۰ با صدور بخشنامه‌ای خطاب به کلیه معاونان، مشاوران، شهرداران مناطق ۲۲گانه و سازمان‌ها و شرکت‌های تابعه شهرداری، دستور مناسب‌سازی فضاهای شهری تهران را حداکثر تا پایان سال ۱۳۸۵ صادر کرد. همچنین براساس یکی از مفاد این بخشنامه، شهرداری‌ها موظف‌اند از صدور پروانه احداث و پایان کار برای ساختمان‌ها، اماکن و معابری که ضوابط و مقررات شهرسازی را برای شهروندان رعایت نکرده باشند، خودداری کنند. در راستای اجرای همین بخشنامه و به‌رغم سپری شدن مهلت زمانی مندرج در بخشنامه، معاونت فنی و عمرانی شهرداری تهران در ۱۳۸۶/۲/۲ و در راستای اجرای مصوبه ۱۵۸ شورای اسلامی شهر تهران، بخشنامه شماره ۷۰/۱۶۴۷ را در خصوص «مناسب‌سازی معابر، پارک‌ها و ساختمان‌های عمومی» صادر کرد و در بند سوم آن، پیش‌بینی مسیر ویژه نابینایان را در احداث معابر پیاده و تغییر جنس کف‌سازی در تقاطع‌ها را الزامی دانست. همچنین، شورای اسلامی شهر تهران در اردیبهشت ۱۳۸۸ با تصویب برنامه پنج‌ساله اول شهر تهران و در بند ۵۹ آن، شهرداری تهران را موظف ساخت برای تأمین امنیت و سلامت شهروندان با اولویت حرکت جانبازان، معلولین و سالمندان و با توجه به مفاد مصوبات شورای اسلامی شهر تهران و سایر قوانین و مقررات موضوعه نسبت به ارائه برنامه اجرایی مشخص حداکثر ظرف مدت شش ماه در خصوص ساماندهی شبکه‌های دسترسی مناسب و حرکت پیاده برای تردد آرام و ایمن در محلات و بین محلات، اقدام کند. (بصیری مؤدھی و محملی ابیانه، ۱۳۹۱: ۳۸).

درمجموع، آنچه در ایران به‌عنوان مناسب‌سازی سیستم حمل‌ونقل شهری غالباً مورد بحث و بررسی قرار می‌گیرد، مناسب‌سازی وسایل حمل‌ونقل شهری و ایستگاه‌های آن‌ها است، ولی آنچه توجه بیشتری را در این زمینه می‌طلبد، مناسب‌سازی پیاده‌روها و مسیرهای حرکت پیاده است؛ زیرا برای دستیابی به ایستگاه‌های وسایل حمل‌ونقل عمومی به‌هرحال باید مسیری را به‌صورت پیاده طی کرد. بنابراین آنچه

که در الویت ساماندهی برای مناسب‌سازی سیستم حمل‌ونقل شهری باید قرار گیرد، ابتدا مسیرهای پیاده است و در اولویت دوم وسایل و ایستگاه‌های وسایل حمل‌ونقل عمومی مطرح می‌شود.

امروزه در بسیاری از کشورهای پیشرفته، تدابیر لازم جهت تسهیل استفاده معلولین از سیستم حمل‌ونقل عمومی پیش‌بینی شده و مناسب‌سازی طراحی شهری برای حرکت شهروندان، امری ثبت‌شده در قانون است، ولی به اجرا گذاشتن آن زمان بسیاری می‌طلبد. برای نمونه، پایتخت آلمان از اوایل دهه ۱۹۹۰ م، سیاستی فعال را در این مورد به اجرا گذاشته است. هم‌اکنون ناوگان اتوبوسرانی مجهز به رامپ یا سکوی شیب‌دار محرک برای سوار و پیاده شدن از اتوبوس به وسیله صندلی چرخ‌دار است و هدف بعدی مجهز کردن صد درصد ناوگان تراموا و مترو تا ۲۰۲۰ م است. رایش‌تاک، از مکان‌های گردشگری برلین، که در اواخر سال‌های نود میلادی بازسازی شد، یکی از نمونه‌های موفق است. برای رسیدن به گنبد شیش‌های مشهور آن می‌توان از دو سطح شیب‌دار استفاده کرد. ایستگاه قطار برلین که بزرگ‌ترین ایستگاه قطار در اروپا است، بسیاری از معیارهای مربوط به امکانات برای جابه‌جایی شهروندان را تأمین کرده است. این ایستگاه چند سال پیش به‌طور کامل بازسازی شد. برای مثال، حدود سی آسانسور با اعلان صوتی و سنگفرش ویژه برای افراد نابینا بر روی زمین نصب شده است. در مجموع، اتحادیه اروپا با امضای کنوانسیون سازمان ملل متحد برای حفظ حقوق افراد معلول، یک قدم مهم برداشته است: یک معاهده مرجع که معیارهای حداقل را در زمینه‌های مختلف به‌ویژه در مورد دسترسی به حمل‌ونقل شهری و ساختمان‌های عمومی تثبیت کرده است. (حسنی و دیگران، ۱۳۹۲: ۱۳).

۲-۲-۲ مناسب‌سازی اماکن عمومی

دبیر کل سازمان ملل متحد در پیامی به مناسبت روز جهانی اسکان بشر، ۵ اکتبر ۲۰۱۵ برابر با ۱۳ مهر، آن را روز «فضاهای عمومی برای همگان» نامید و اذعان کرد بهبود دسترسی به فضاهای عمومی و ایمن ساختن آن‌ها برای زنان و شهروندان، یکسان‌نگری را فزونی می‌بخشد، هم‌نگری را ترویج می‌دهد و با هرگونه برتری‌نگری و تبعیض می‌ستیزد. فضاهای عمومی باکیفیت، مردم را به تعامل، همکاری و شرکت در زندگی اجتماعی تشویق می‌کنند (الیاسی، ۱۳۹۳: ۶۷). منظور از اماکن عمومی در آیین‌نامه «ضوابط و مقررات شهرسازی و معماری برای عبور و مرور معلولین»، آن دسته از ساختمان‌هایی است که یکی از انواع خدمات عمومی را در اختیار افراد جامعه قرار می‌دهند. با توجه به ماده ۳ این آیین‌نامه، «رعایت ضوابط فصل سوم این سند برای تهیه‌کنندگان طرح‌های فوق‌الذکر الزامی است و مراجع مسئول صدور پروانه و نظارت ساختمانی موظف به اجرای صحیح و دقیق آن هستند. همچنین کلیه ساختمان‌های عمومی موضوع این آیین‌نامه به‌خصوص ادارات دولتی موجود باید تدریجاً با شرایط این آیین‌نامه تطبیق داده شوند. تشخیص میزان تطبیق این ضوابط و زمان لازم برای اعمال آن به عهده کمیسیونی مرکب از نمایندگان سازمان بهزیستی، بنیاد جانبازان و وزارت مسکن و شهرسازی خواهد بود. وزارت مسکن و شهرسازی موظف است تضمین قانونی اعمال این ضوابط را از مراجع ذیربط کسب نماید». علی‌رغم وجود مقررۀ دقیق و شفاف این‌چنینی در این آیین‌نامه، متأسفانه عزم راسخی در پیگیری اجرای این دست‌مصوبات در جهت رعایت حال معلولین و ناتوانان جامعه وجود ندارد که پیامد آن استمرار مشکلات متعدد شهرونشینی و نقض کرامت انسانی آنان است.

۳- هم‌افزایی با نهاد های مسئول از طریق ارائه خدمات زیست‌شبانه

بی‌شک طی چنددهه اخیر بخش عمده‌ای از تحقیقات کشورهای توسعه یافته در حال توسعه به مطالعه راهبردهای افزایش کیفی و کمی مشارکت شهروندان در تمین امنیت شهری گرایش داشته است براساس نتایج حاصله از این تحقیق اصلاح و تبدیل نقش مدیریت شهری سنتی به حکمرانی خوب شهری می‌تواند به خلق ظرفیت جدید مشارکتی درپروژه‌های مختلف تامین امنیت شهری منجر شود براین اساس مدیریت خوب شهری می‌بایست با تضمین های قانونی و عملی برای شهروندان بخش خصوصی نیز نگرش مدیریتی اعتمادساز و خلاق را برای افکار عمومی بازتعریف کنند از سویی ارایه تسهیلات متنوع و جذاب شهروندی می‌تواند گام اساسیدراین راستا باشد تا شهروندان طالب مشارکت در طرح‌ها و پروژه‌های شهری تسهیلات و سودمشارکت در نظر گرفته شده را با آرامش و البته سرعت بیشتری درزندگی روزمره خویش شاهد باشند. (بصیری مؤدھی و محملی ابیانه، ۱۳۹۱: ۶۷).

۳-۱ الگوهای واگذاری خدمات زیست‌شبانه توانبخشی سازمان بهزیستی به بخش خصوصی

ساختار سیاسی و اجتماعی در کشورهای مختلف تحت تاثیر چگونگی تامین درآمدهای دولتی قرار دارند. در ایران نیز ساختار سیاسی تحت تاثیر مولفه های اقتصادی قرار دارد. بر این اساس می‌توان تاکید داشت که ماهیت دولت و ساختار قدرت در ایران بر اساس نشانه های «دولت تحصیل دار» مورد توجه قرار می‌گیرد. در کشورهای صنعتی، طبقه اقتصادی ایجاد شده و بین دولت با بخش خصوصی همکاری های سازمان یافته و نهادینه شده ایجاد شده است. طبقا کشورهایی که دارای اقتصاد دولتی هستند و یا اینکه نقش

دولت در ساختار اقتصادی کشور افزایشی قابل توجه پیدا می کند، می توان نشانه هایی از «نقش هدایت کننده دولت» در روند مسئولیت اجتماعی خود در برابر بخش خصوصی را مورد ملاحظه قرار داد.

زمانی که دولت نقش هدایت کننده و کنترل کننده شرکت های خصوصی عهده دار است؛ در چنین شرایطی، تصمیمات و قوانینی که تصویب می شود نقش هدایت کننده را برای بخش خصوصی خواهد داشت. این امر نشان می دهد که مسئولیت اجتماعی دولت در برخی مواقع ماهیت اقتدار گرا خواهد داشت. به هر میزان کنترل دولت بر فرآیند های اقتصادی کاهش یابد؛ در آن شرایط بتر برای شکل گیری دولتی بوجود می آید که نقشی متعادل تر در چگونگی کنترل کنش فعالیت تجاری، مالی، تولیدی و واسطه ای بخش خصوصی ایفا می کند. طبعاً دولت هایی که دارای ساختار اقتدار گرا هستند و یا اینکه از مازاد اقتصادی ویژه بهره می گیرند؛ تمایل چندان به تعدیل نقش خود ندارد.

دولت در کشورهای صنعتی غرب و همچنین بسیاری از کشورهای در حال توسعه دارای نقش مشارکتی است. به عبارت دیگر، «نقش مشارکتی دولت» به مفهوم آن است که ساختار حکومتی خود را در فضای فرداستی قرار نمی دهد نیاز متقابل بخش خصوصی و دولت به یکدیگر بسیار زیاد است و هر یک تلاش دارند تا بستر های لازم را برای ارتقاء موقعیت دیگری از طریق مشارکت فراهم آورد. به طور کلی مشارکت می تواند در فرآیند برنامه ریزی، سیاستگذاری، قانونگذاری و اجرا در قبال خدمات زیست شبانه انجام گیرد. در این ارتباط، اهداف مشارکتی دولت در ایفای نقش مسئولیت اجتماعی خود در برابر بخش خصوصی مورد توجه گروه های متخصص و همچنین مجموعه های فعال در بخش خصوصی و سازمان بهزیستی واقع می شود.

زمانی که الگوی روابط مشارکت جویانه بین سازمان بهزیستی و بخش خصوصی در راستای خدمات زیست شبانه ایجاد شود؛ در آن شرایط برای شکل گیری «مسئولیت مشترک» در حوزه اجتماعی، اقتصادی و سیاسی فراهم می شود. در بسیاری از مواقع، دولت درصدد حمایت همه جانبه از مجموعه های بخش خصوصی در زمینه خدمات شهری در فواصل زمانی مختلف بر می آید (الیاسی، ۱۳۹۳: ۶۹).

۲-۳ واگذاری مدیریت به بخش خصوصی در قبال ارائه زیست شبانه

تهیه و ارائه خدمات عمومی می تواند از طریق قرارداد به بخش غیر دولتی واگذار شود ولی دو عنصر اساسی در این قراردادها باید رعایت شوند:

اول: خدمات عمومی در جهت منافع عمومی باشد؛ البته ممکن است قرارداد برای منافع گروهی از شهروندان مثلاً دانشجویان یک دانشگاه یا برای منطقه خاصی مثلاً شهروندان شهر شیراز منعقد شود.

دوم: فعالیت های بخش خصوصی نیز در قلمرو حاکمیت حقوق عمومی قرار بگیرد.

در کل می توان سه نوع قرارداد که هدف آن خدمت عمومی است را تشخیص داد:

۱- قراردادهای مربوط به اجرای امور عمومی (کارهای عمومی)

اجرای امور عمومی یک عمل مدیریت است که در آن امتیازات قدرت عمومی هم از لحاظ اجرا هم از لحاظ کارها و امور در قراردادهای ذیل به خوبی آشکار است.

-در قراردادهای منعقد بین اداره و مقاطعه کاران برای اجرای تمام کارهای ساختمانی دارای نفع عمومی.

-در قراردادهای امتیاز کارهای عمومی.

۲- قراردادی که برای تصرف حوزه های عمومی منعقد می شود. مثلاً تصرف زمین یک گردشگاه عمومی برای ایجاد یک رستوران که معمولاً توسط شهرداری ها به اشخاص برای ایجاد رستوران داده می شود یا برای ایستگاه قطار یا مجتمع قضایی.

۳ - قراردادهای مربوط به اجرای خدمت عمومی. که بر طبق آن یک شخص حقوق خصوصی به طور جزئی یا کلی یک خدمت عمومی را اجرا می کند و اداره اجرای آن را طبق قرارداد به این شخص واگذار کرده است. و منظور از قراردادهای ناظر بر خدمات عمومی در این تحقیق همین نوع از قراردادها است. (بصیری مؤدبی و محملی ایبانه، ۱۳۹۱: ۴۲).

می توان قراردادهای ناظر بر اجرای خدمات عمومی را به دو دسته تقسیم کرد:

الف: قراردادهای واگذاری ارائه اصل خدمت زیست شبانه

در این نوع از قراردادها دولت، سازمان های دولتی و مؤسسات عمومی اصل خدمات عمومی را به وسیله قرارداد به بخش غیر دولتی واگذار می کنند. قراردادهای مربوط به ارائه خدمات امنیتی، ارائه خدمات ترافیکی، خدمات فرهنگی و اقتصادی و... نمونه های از این نوع قراردادها هستند که در این قراردادها منظور از اصل خدمت همان خدمتی است که سازمان، وزارتخانه و یا مؤسسه بخاطر آن خدمت شکل گرفته است.

ب: قراردادهای واگذاری امکانات و تأسیسات ارائه خدمات عمومی زیست شبانه

این قسم از قراردادهای به تأسیسات، امکانات و تسهیلات ارائه و اجرای خدمات زیست شبانه مربوط می شود که سازمان ها و مؤسسات دولتی تأسیسات، و تسهیلات ارائه خدمات عمومی را به وسیله قرارداد به بخش خصوصی واگذار می کنند. قراردادهای مربوط به تأسیسات خدمات ارتباطی، و ساخت پاسگاه و... نمونه های از این نوع قرارداد می باشند. بسیاری از امور و خدمات حاکمیتی در انحصار دولت است و از طریق قرارداد قابل واگذاری نیستند ولی امکانات و تأسیساتی که لازمه و نیاز این خدمات هستند از طریق قرارداد قابل واگذاری است. (منافی، ۱۳۹۳: ۴۱).

بدین ترتیب در تعریف قراردادهای ناظر بر اجرای خدمات حیات شبانه می توان گفت که گروهی از قراردادهای اداری و تابع قواعد خاص هستند که سازمان ها، شرکت ها و نهادهای دولتی و عمومی مرکزی و محلی برای اجرا و انجام خدمات عمومی منعقد می کنند و تأمین نیازها و منافع عمومی مردم یک منطقه یا یک کشور هدف این قراردادها می باشد. به عبارت دیگر قراردادهای است که بر طبق آن یک شخص حقوق خصوصی به طور جزئی یا کلی یک خدمت عمومی را اجرا می کند و اداره اجرای آن را طبق قرارداد به این شخص واگذار کرده است. قراردادهای مانند قراردادهای منعقد بین دولت و اشخاص حقیقی و حقوقی در ارائه و انجام خدمات عمومی (حمل و نقل، فضای سبز و...) که به طور معمول برای ارائه خدمت بین دستگاه های دولتی با اشخاص حقیقی و حقوقی منعقد می شود و دولت به جای اینکه مباشر مستقیم باشد از طریق انعقاد قرارداد به دیگران واگذار می کند و موضوع این گونه از قراردادها بیشتر نیروی انسانی جهت انجام و ارائه خدمات عمومی است (قدیمی و کرامتی، ۱۳۹۶: ۴۶).

در فضای شهری مانند تهران حداقل در میان مدت از این سه در دو بعد دیگر نمی توان مداخله جدی کرد: نه می توان جمعیت میلیونی که از اقصی نقاط کشور به جبر معیشت به پایتخت جذب شده اند را از آن جدا کرد و نه از عرصه زمین و ارتفاع شهر چیز زیادی باقی مانده که آن را به سرانه های عمومی بازگرداند. زمان اما در این میان عنصری است که تهران تاکنون به علل بسیار از ظرفیت آن برای گشودگی فضای زندگی شهروندان غافل بوده است. عمده ساکنان پایتخت روزهای فشرده و پرمشغله ای دارند و مجبورند هر کاری دارند در ساعات محدود روز به انجام برسانند و در انجام این تکلیف دشوار باید با غول ترافیک هم گلاویز شوند. مردم تهران به «فقر زمان» دچار شده اند. با پایان روز، شهر هم رفته رفته خاموش می شود و گرچه زیستی غیررسمی با شروع شب آغاز می شود اما این زیست شبانه به علت قرار گرفتن در خارج از محدوده رسمی برنامه ریزی و مدیریت شهری هم ناقص و نابالغ باقی مانده هم با آسیب هایی همراه بوده است. همین به رسمیت نشناختگی زیست شبانه در سال های گذشته، موجب بدنامی و شکل گیری ذهنیت های منفی در مورد فعالیت های شبانه نزد برخی از تصمیم گیران شده است. در ذهنیت این تصمیم گیران، شهر شب با بزه، رفتارهای ناپهناج به خصوص جوانان، ناامنی و فضاهای کنترل نشده تداعی می شود.

اما چه بخواهیم چه نخواهیم ما در عصر شهری شدن زندگی می کنیم، عصری که جمعیت شهری جهان بر جمعیت روستایی آن غلبه یافته و زندگی شهری سبک غالب ساکنان کره زمین شده است. روز به روز بر تعداد کلان شهرهای جهان افزوده می شود و ظهور این کلان شهرها اقتضائات خود را بر سبک زندگی انسان ها تحمیل کرده اند. ساکنان کلان شهرها در سرتاسر جهان، برای جبران فقر زمانی خود مجبور شده اند تأمین بخشی از نیازهای خود را به ساعات شب موکول کنند. علاوه بر این کوچ اجباری به شب، شهرهای بزرگ امروزی شاهد حضور طبقات و گروه های جمعیتی هستند که نه از سر اجبار که از سر میل و سلیقه، ترجیح می دهند شب ها بیرون بزنند و اوقات خود را در فضای شبانه سپری کنند. انواع گروه های نوجوانان، جوانان، هنرمندان و روشنفکران، فعالان مدنی که در روز به معیشت شخصی خود مشغول هستند و لاجرم باید فعالیت های داوطلبانه خود را در شب پی بگیرند و البته گردشگران از جمله طرفداران زیست شبانه هستند. این روندی است که همه شهرهای بزرگ دنیا طی کرده اند و مانند دیگر مقتضیات زمانه مانند فناوری های نوظهور کسی را یارای مقابله و سد کردن مسیر آنها نیست. تجربیات جهانی نشان می دهند هرگاه زیست شبانه از محدوده رسمی مدیریت یکپارچه شهری حذف شود و به حال خود رها شود یا حتی سرکوب شود، نتیجه اش نه توقف و از بین رفتن زیست شبانه که ناپهناج شدن آن و البته گرفتاری های پیچیده تر برای مدیریت شهری است. همین تجربیات جهانی نشان می دهند هرگاه برنامه ریزی و مدیریت شهری با رعایت اصل مشارکت و یکپارچگی وارد ساماندهی زیست شبانه شهر شده، نتیجه اش رونق اقتصادی شهر، نشاط اجتماعی، برقراری امنیت پایدار و رضایتمندی شهروندان بوده است. (سامانی، ۱۳۹۱: ۶۷).

شورای شهر پنجم با توجه به این ضرورت های عینی و با مطالعه تجربیات جهانی، یکی از ماموریت های اصلی خود را ساماندهی زیست شبانه کلان شهر تهران قرار داده است و در همین راستا طی مصوبه ای با عنوان «الزام شهرداری تهران به برنامه ریزی و انجام اقدامات لازم برای بستر سازی تحقق زیست شبانه» شهرداری تهران را ملزم کرد که طرح احیای زیست شبانه شهر تهران را تهیه و به شورا ارائه کند. این ماموریت از نظر شورای شهر پنجم چنان مهم بود که علاوه بر این در بخش های مختلف برنامه پنج ساله سوم توسعه شهر تهران هم سرفصل هایی را به آن اختصاص داده است. همه این تأکیدات و مطالبات اولاً همان طور که گفته شد ناشی از ضرورت های عینی جامعه

شهری امروز است و ثانياً نتیجه ساعت‌ها بحث و بررسی کارشناسی با حضور همه ذی‌نفعان و ذی‌مدخلان شهر از جمله نمایندگان نیروی انتظامی به‌عنوان مسوول اصلی تامین امنیت شهر بوده است.

در جلسات و مطالعات کارشناسی به‌عمل‌آمده بارها بر این امر تاکید شده که حضور گروه‌های مختلف مردم از جمله خانواده‌ها در فضای شبانه شهر، خود قوی‌ترین ضامن امنیت و بهترین ابزار نظارت است و این کاملاً خلاف تصور ذهنی برخی از مسوولان است که رونق‌بخشی به زیست شبانه موجب دغدغه‌های امنیتی و اجتماعی می‌شود. آنچه امنیت ذهنی و پایدار جامعه را تهدید می‌کند غفلت از فرآیند تغییرات جامعه و انکار و رها کردن آنها به حال خود است. نگاه امنیتی و ترس‌زده به تحولات اجتماعی همیشه از جامعه و تحولات آن عقب می‌افتد و فرصت برنامه‌ریزی و هدایت این تغییرات به سمت پیشینه کردن مزایا و کمینه کردن معایب را از دست می‌دهد. (سامانی، ۱۳۹۱: ۳۴).

نمایندگان مردم در شورای شهر و متخصصان امنیت در نیروی انتظامی با توجه به واقع‌بینی و نگرشی همه‌جانبه به مساله امنیت پایدار و پس از مطالعات مفصل به این فهم مشترک دست یافتند که ساماندهی زیست شبانه از طریق یک مدیریت یکپارچه و مشارکتی با فراهم آوردن زیرساخت‌های لازم در بخش امنیت، حمل‌ونقل، کسب‌وکار و... می‌تواند امنیت همراه نشاط و رونق اقتصادی توأم با رضایتمندی توده‌های مردمی را به همراه داشته باشد. با این‌همه فرمانداری تهران متأسفانه با تکیه بر همان نگاه تک‌بعدی به امنیت با مصوبه شورا مبنی بر الزام شهرداری به ارائه طرح ساماندهی زیست شبانه مخالفت کرده است و حتی در نامه مخالفت خود الزامات قانونی را که بر اساس آن باید موارد مغایر با قوانین را در مصوبات شورا به‌صورت موردی بیان کند رعایت نکرده است و با بیانی کلی و مجمل کل مصوبه شورا را زیر سوال برده است (الیاسی، ۱۳۹۳: ۶۸).

برآمد

خدمات عمومی یک اصطلاح معمول به معنی ارائه برخی خدمات توسط دولت به شهروندان است. این خدمات ممکن است به شکل مستقیم توسط دولت به مردم و یا با پشتیبانی دولت از بخش خصوصی، به منظور ارائه خدمات به شهروندان انجام پذیرد. این خدمات که باتوافق جمعی بیشینه یک ملت انجام می پذیرد، بیانگر آن است که برخی خدمات باید بدون در نظر گرفتن سطح درآمد شهروندان و به شکل همگانی در دسترس عموم قرار گیرد. درحقیقت در این راستا، دوقانون مبنایی و مهم در خصوص مسئولیت مدنی دولت در قبال اقدامات و خدمات عمومی ملاحظه می شود.

از موارد بسیار مهمی که دولت در زمینه ارائه خدمات عمومی برای شهروندان در قبال آن مسئول است زیست شبانه می باشد. حیات شبانه طرحی است که از سوی اعضای شورای شهر تهران مورد پیگیری جدی قرار گرفته است و به موجب آن در برخی مناطق شهر تهران کسبه و فعالان بازار می توانند نسبت به فروش اقلام خود به شهروندان اقدام کنند و مغازه های این مناطق تا ساعت سه بامداد تعطیل نخواهد شد.

حیات شبانه یکی از طرح هایی بود که طی دو سال (۱۳۹۷ و ۱۳۹۸) از سوی برخی از اعضای شورای شهر تهران ارائه شده و در مقاطعی نیز اجرا شد، حتی در اردیبهشت ماه ۱۳۹۸ نیز در چند نقطه از تهران این طرح به شکل پایلوت اجرا شد، اما به نظر می رسد که اجرای دائمی مصوبه شورای شهر تهران حداقل نیازمند تأمین سه شرط اصلی پلیس باشد.

بنابراین وجود زندگی شبانه پویا و سرزنده در مراکز شهری یکی از ویژگی های بارز شهرهای موفق دنیاست، بسیاری از فضاها در تهران از جمله در مراکز درون شهری و به خصوص در مناطق ۶ و ۱۲، عملکردهایی را دربردارند که محدود به ساعات اداری در شهرهاست و پس از پایان این ساعات این نواحی از شهر به ناامن ترین نواحی شهر تبدیل دچار سکوت و بی تحرکی می شوند. در شهرهای مختلف دنیای اقدامات بسیاری در زمینه احیای منظر و زیست شبانه آنها انجام شده است. شهرها برای موزه گردی، رفتن به سینما و تئاتر در اوقات شبانه مردم محلی و همچنین توریست ها تاکید دارند. گسترش عرصه حیات شبانه و فعالیت های غالب آن مزایا و عایدی های اقتصادی فراوانی را برای شهرهای مختلف به وجود آورده است.

این وضعیت مختص کشورهای غربی نیست و در کشورهای همسایه از جمله کشورهای اسلامی نیز این ویژگی دیده می شود و به عنوان مثال شب های دبی همچون روزها دارای ترافیک اتومبیل ها بوده و رستوران های ساحلی و فروشگاه ها و مراکز تفریحی مخاطبان فراوانی دارد. وضعیتی که در سایر شهرهای خاور میانه مانند استانبول یا قاهره نیز به خوبی دیده می شود.

از طرف دیگر در شهرهای مذهبی آسیای غربی همچون مکه و مشهد و کربلا زیست شبانه نه در رستوران ها و قهوه خانه ها بلکه در مراکز مذهبی و زیارتی توسط افراد مذهبی رخ می دهد.

اما مشخصه اصلی زیست شبانه در تمام این شهرها قانونی و موجه بودن بسیاری از فعالیت های ذکر شده در شب های آنها است. به همین دلیل امکانات امنیتی و حمایتی فراوانی برای حمایت از بعد شبانه زندگی شهری انجام شده است؛ اما در کلان شهر تهران عمدتاً بعد از ساعت ۱۲ شب فعالیت های بسیاری از مراکز تجاری و تفریحی تعطیل می شود. زمستان سال گذشته در جریان تصویب برنامه ۵ ساله سوم قرار بر این شد که طرح زیست شبانه برای مناسبت های مذهبی به طور پایلوت و آزمایشی آغاز شود.

بر اساس مطالب فوق پلیس و نیروی انتظامی به این مهم اشاره دارد که اگر قرار است اقدامی در این زمینه انجام شود باید سه امر مهم مورد توجه قرار بگیرد و در همین راستا اعلام کرده است که باید تمهیداتی برای امنیت فروشندگان و مردم در نظر گرفته شود. به بیان دیگر باید پیوست انتظامی، ترافیکی و امنیتی برای این طرح تعریف شود. این تحقیق بر آن است تا : مسئولیت مدنی دولت در قبال زیست های شبانه شهروندان تهرانی را با در نظر گرفتن خلاء های یاد شده مورد بحث و بررسی قرار دهد. بخشی از فعالیت شبانه ی کسب و کارهای مختلف همواره وجود داشته است. آنچه که باعث شده تا از اقتصاد شب سخن به میان بیاید یکی حضور بیشتر مردم در عرصه های عمومی شبانه و دیگری طولانی شدن ساعات فعالیت شبانه و تداوم آن تا نیمه های شب است.

بخش قابل توجهی از فعالیت های شبانه به صورت خودجوش شکل می گیرد و به سبک زندگی مردم مرتبط است. اما بخشی نیز به قوانین و مقررات و اقدامات مسئولین شهری مربوط می شود.

سه مقوله امنیت، حمل و نقل و روشنایی برای اقتصاد و زیست شبانه از اهمیت ویژه ای برخوردار است. بدون این سه مورد استفاده از شب و فعالیت عرصه های عمومی شبانه غیر ممکن به نظر می رسد. هر سه مورد در حیطه وظایف حاکمیتی است. امنیت را نیروی انتظامی تأمین می کند و روشنایی و حمل و نقل به عهده شهرداری است.

اما امنیت برای دولت هزینه دارد. هزینه آن باید به طریقی تأمین شود. طبق گفته کارشناسان از آنجایی که فعالیت شبانه واحدهای صنفی به معنی درآمد و گردش مالی بیشتر برای آنها است، از این رو، این امکان برای دولت وجود دارد که با افزایش مالیات ستانی از این واحدها، نه فقط هزینه تأمین امنیت آنها را فراهم کند، که بر درآمدهای دولت از محل مالیات هم بیفزاید.

در زمینه حمل و نقل نیز نخستین گام های کمک به زیست شبانه را در چند سال گذشته شهرداری تهران برداشت. اتوبوس های خطوط BRT در تهران، نخستین وسیله حمل و نقل عمومی در کشور بود که فعالیت آنها ۲۴ ساعته شد. همچنین فروشگاه های زنجیره ای شهروند فعالیت برخی از شعبه های خود را ۲۴ ساعته کردند.

حق برخورداری از زیست های شبانه به لحاظ گستردگی و ویژگی های خاص دیگر، در چهره یک نهاد و سازمان علمی چون دانشگاه علوم بهزیستی دچار خلاء هایی است و علاوه بر محتوی مشخص دارای اصول کلی نیز می باشد. از حیث محتوی این دانشگاه به صورت می تواند حمایت های اجتماعی و علمی از زیست شبانه داشته باشد. حق برخورداری از زیست امن و به تبع آن زیست شبانه از سوی دولت با هم افزایی در کنار این نهاد دانشگاهی نیز می تواند از طریق سیاست گذاری و قانون گذاری جامع، منبع مالی پایداری را برای افراد جامعه تاسیس و زمینه استقرار امنیت و رفاه را از رهگذر نهاد هایی به ویژه دانشگاه علوم بهزیستی فراهم نماید.

در این راستا نهادهای دانشگاهی چون دانشگاه علوم بهزیستی و توانبخشی نیز با وظایف اولیه (اصلی) و ثانویه (تابع اولیه) نقش بسیار مهمی در برنامه ریزی و راهکارهایی جهت تأمین رفاه و امنیت در زیست شبانه را دارند. نهادهای رسمی و غیر رسمی به خاطر تأثیری که بر عملکرد و رشد اقتصادی می گذارند بر توسعه اجتماعی نیز مؤثرند. نهادهای چون دانشگاه علوم بهزیستی می تواند به ارتقای شاخص های اقتصادی، انسانی (سود، امید به زندگی، سلامت، بهداشت) و بهداشتی (نسبت جمعیت شهر نشین، نرخ مشارکت، ضریب امنیت، ارتقاء به جرائم، فساد و فحشا و ...) به مثابه شاخص های سه گانه توسعه اجتماعی کمک کنند. دانشگاه مربوطه می تواند به ادغام اجتماعی، انسجام اجتماعی و پاسخگویی کمک کند. از طرفی این دانشگاه در راستای تحقق رفاه اجتماعی و با توجه به ساختار اجتماعی و فرهنگی در ایران، که این تحقیق در راستای بررسی ساختار زیست شبانه شکل گرفته، در تحقق این مهم با مشکلات ساختاری جدی و قانونی از منظر حقوق عمومی روبرو می باشد.

درباره اصول حاکم بر خدمات عمومی باید گفت، برخی از این اصول مانند برابری و رایگان بودن را می توان به صراحت در متن قانون اساسی جستجو نمود؛ اما برخی دیگر همانند تداوم، انطباق و تقدم خدمات عمومی به طور غیر مستقیم و از مفهوم برخی اصول قانون اساسی قابل استخراج هستند. اصول تقدم و انطباق خدمات عمومی در هیچ یک از اصول قانون اساسی مورد اشاره قرار نگرفته اند؛ ولی شاید بتوان از روح حاکم بر برخی از اصول از جمله اصل بند ۶ اصل ۲، ۲۸، بندهای ۲، ۷ و ۹ اصل ۴۳ و اصل ۱۰۰ اصل انطباق و سازگاری و از اصول ۲۴، ۲۸ و ۴۰ اصل تقدم خدمات عمومی را برداشت کرد.

درباره وضعیت زیست شبانه و استانداردهای داخلی و بین المللی حاکم در این زمینه سخن بسیار گفته شده است. اما در حوزه شهرسازی و توجه به وضعیت خاص این قشر از شهروندان ذیل مقررات حقوق شهری — لاقال در امر اجرای ضوابط — خلأ ملموسی وجود دارد. قوانین و مقررات حاکم در حوزه شهرسازی و مرتبط با وضعیت معلولین، به سیاست های راهبردی در امر تقنین در این حوزه با عدم صراحت مواجه هستند؛ چالش های عینی و ضوابط قانونی مرتبط با وضعیت خاص افراد جامعه در راستای حضور در شهر و بهره مندی آنان از فضای شهری و حیات شبانه مشهود است.

وقتی از اقتصاد شب در شهرها صحبت می شود یعنی پول هایی که خانواده ها در گردش های شبانه هزینه می کنند. نکته دیگر اینکه این هزینه ها بیشتر در دایره ی تفریح و سرگرمی می گنجد. در شهری مانند تهران با جمعیت زیاد، چقدر از مردم و به چه میزان حاضر به هزینه در گشت و گذارهای شبانه هستند. بخش قابل توجهی از فعالیت های شبانه به صورت خودجوش شکل می گیرد و به سبک زندگی مردم مرتبط است. اما بخشی نیز به قوانین و مقررات و اقدامات مسئولین شهری مربوط می شود. سه مقوله امنیت، حمل و نقل و روشنایی برای اقتصاد و زیست شبانه از اهمیت ویژه ای برخوردار است. بدون این سه مورد استفاده از شب و فعالیت عرصه های عمومی شبانه غیر ممکن به نظر می رسد. هر سه مورد در حیطه وظایف حاکمیتی است. امنیت را نیروی انتظامی تأمین می کند و روشنایی و حمل و نقل به عهده شهرداری است. از طرفی دانشگاه علوم بهزیستی در راستای تحقق رفاه اجتماعی و با توجه به ساختار اجتماعی و فرهنگی در ایران، که این تحقیق در راستای بررسی ساختار زیست شبانه شکل گرفته، در تحقق این مهم رفع مشکلات ساختاری جدی و قانونی از منظر حقوق عمومی را ضروری می داند.

منابع

کتب

۱. ابوذری، سعید، و دیگران. (۱۳۹۲). تبیین نقش بازار بزرگ تهران در توسعه گردشگری شهری تهران. فصلنامه جغرافیایی سرزمین، ۱۰، ۳۸.
۲. الیاسی، الهام. (۱۳۹۳). هویت شهر و کیفیت منظر شبانه، نیازمند طراحی مناسب (مهاباد). فصلنامه علمی-آموزشی شهراندیشان، ۳، ۲.
۳. بصیری مؤددهی، رضا، و محملی ابیان، حسین. (۱۳۹۱). منظر شبانه در تهران ارزیابی ظرفیت ها و ضرورتها. مجله علمی-ترویجی منظر، ۴.
۴. حسنی، علی، و هاشمی فدکی، احمد. (۱۳۹۲). ایجاد سرزندگی شبانه با رویکرد طراحی فضاهای ۲۴ ساعته (نمونه موردی: خیابان آزادشهر مشهد)، مؤسسه آموزش عالی خاوران مشهد.
۵. جمشیدزاده، ابراهیم، (۱۳۸۲)، بررسی و تحلیل هزینه‌ها و اعتبارات شهرداری‌های کشور طی سال‌های ۵۶-۵۰ و ۷۹-۷۱، فصلنامه پژوهشی مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، سال چهارم، شماره ۱۳ (بهار)، تهران: انتشارات سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور.
۶. جمشیدزاده‌ی یزایی، ابراهیم، (۱۳۸۰)، مالیات بر دارایی، مهمترین منبع درآمد شهرداری‌های جنوب آسیا، مجله شهرداری‌ها، دوره جدید، سال سوم، شماره ۳۱.
۷. چرنگو، یونس، (۱۳۸۶). تبیین مفهوم حق رفاه و تأمین اجتماعی، فصل‌نامه داخلی، سال سوم، شماره ۷.
۸. رضوان، محمد، و خیری، علی. (۱۳۸۹). ضرورت انطباق تصویر روز با نور پردازی شهری. مجله علمی-ترویجی منظر، ۲، ۷.
۹. دادپور، سعید (۱۳۹۰)، سنجش کیفیت سرزندگی بخشی از خیابان ولی عصر تهران، نشریه داخلی سازمان زیباسازی شهر تهران، معاونت برنامه ریزی و توسعه، دوره اول، شماره ۲.
۱۰. رزازیان، محسن، (۱۳۸۷)، کارآیی بخشی نظام تشخیص و وصول درآمد، چکیده همایش مالیه شهرداری‌ها «مشکلات و راهکارها»، تهران: انتشارات شهرداری تهران- معاونت مالی و اداری.
۱۱. رضایی زاده، محمد جواد، (۱۳۹۰)، «مدخلی بر خدمات عمومی نظام الکترونیک در نظام حقوقی ایران»، مجله علمی- پژوهشی حقوق خصوصی، دوره هشتم شماره دوم پاییز و زمستان
۱۲. رضایی زاده، محمد جواد (۱۳۹۱)، «بازشناسی نظریه خدمات عمومی و اصول حاکم بر آن در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، نشریه علمی پژوهشی فقه و علوم اسلامی، سال سوم شماره پنجم
۱۳. رفیعیان، مجتبی، خدائی، زهرا (۱۳۸۸)، بررسی شاخصها و معیارهای موثر بر رضایتمندی شهروندان از فضاهای عمومی شهری، راهبرد، شماره ۵۳، صص ۲۲۷-۲۴۸.
۱۴. زاهدی مازندرانی، محمد جواد، «ظهور و افول دولت رفاه»، نشریه اقتصاد، ۱۳۷۹، دوره ششم، پاییز.
۱۵. زرگوش، مشتاق، تقصیر در مسئولیت مدنی دولت، مطالعه تحلیلی تطبیقی مجله تحقیقات حقوقی - دو فصلنامه علمی و پژوهشی. ۱۳۸۸. شماره ۴۹.
۱۶. سامانی، علی (۱۳۹۱)، راهبردهای طراحی و برنامه ریزی شهری در ارتقای حیات شبانه فضاهای شهری، فصلنامه پنجره، شماره ۳۱.
۱۷. سروش دباغ، (۱۳۸۸)، «تبیین مفهوم خوبی در حکمرانی خوب» نشریه مدیریت دولتی، دوره ۱، شماره ۳، پاییز و زمستان -شیانی، ملیحه، (۱۳۸۳) فقر، محرومیت و شهروندی در ایران، فصلنامه علمی پژوهشی رفاه اجتماعی، سال پنجم، شماره ۲۷. -شیانی، ملیحه، شهروندی و مشارکت در نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، فصلنامه حقوق تأمین اجتماعی، س اول، ش ۱
۱۸. شمس، عرفان، (۱۳۸۸)، نقش نهادهای مقررات گذار در تنظیم خدمات عمومی، فصلنامه اطلاع رسانی حقوقی، ش ۱۹ و ۲۰.
۱۹. شهبازی نیا، مرتضی، ۱۳۹۶، حق برخورداری از تأمین اجتماعی: ویژگی ها، محتوا و اصول کلی حاکم بر آن، فصلنامه تأمین اجتماعی سال نهم، شماره ۳۰.
۲۰. صادق پور واجاری، معصومه، ۱۳۹۰، حق رفاه و تأمین اجتماعی به عنوان یکی از شاخص‌های حقوق بشر و پیامدهای آن در زندگی مردم"، پایان نامه، دانشگاه گیلان، دانشکده ادبیات و علوم انسانی
۲۱. صفری، عبدالحمید، (۱۳۸۳)، ساختار و ترکیب درآمدی شهرداری‌ها در کلانشهرهای ایران، مجموعه مقالات همایش مسایل شهرسازی ایران، جلد دوم (مدیریت شهری)، شیراز: انتشارات دانشکده هنر و معماری دانشگاه شیراز، چاپ اول.
۲۲. عباسی، بیژن، و اکبری، مینا (۱۳۹۱)، "بررسی پیامدهای خصوصی سازی بر نظام ارائه خدمات عمومی در ایران"، اندیشه های حقوق اداری،
۲۳. علاسوند، فریبا، (۱۳۹۰). تعامل خانواده و دولت، مجموعه مقالات سومین نشست اندیشه های راهبردی زن و خانواده، جلد دوم،
۲۴. علی آبادی، جواد و جلال معصوم، (۱۳۸۰)، چالش‌های مدیریت شهری در ایران، مجله شهرداری‌ها، سال سوم، شماره ۳۵.
۲۵. علیمردادی، مسعود؛ شرقی، علی؛ مهندشنین، نیره (۱۳۹۵) بررسی نقش امنیت در سرزندگی و حیات شبانه فضاهای عمومی شهری (نمونه موردی: خیابان امام مرن حدفاصل خیابان شهید رنجبری و خیابان هفت تیر)، دو فصلنامه هنرهای کاربردی، بهار و تابستان ۱۳۹۵، سال ۵، شماره ۸، صص ۲۶-۱۵.
۲۶. قادری، جعفر، (۱۳۸۵)، ارزیابی نظام مالی و درآمدی شهرداری‌ها در ایران، فصلنامه بررسی‌های اقتصادی، دوره سوم، شماره ۳.
۲۷. قدیمی، سیده درسا و کرامتی، غزال (۱۳۹۶) زندگی شبانه در کلانشهر با تأکید بر تأثیر عوامل فرهنگی بر فضای شهری
۲۸. گرجی، علی اکبر، (۱۳۸۷)، قانون اساسی شایسته، نشریه حقوق اساسی، ش ۱۰.

۲۹. مرکز آمار ایران، (۱۳۸۶)، سالنامه آماری کشور ۱۳۸۵، تهران: مرکز آمار ایران.
۳۰. معاونت عمرانی دفتر برنامه‌ریزی وزارت کشور، (۱۳۷۴)، درآمدی بر طرح مطالعاتی و شهری شهرداری‌ها، مهندسين مشاور نقش جهان - پارس، کد طرح ۱۰-۲۸.
۳۱. معزی مقدم، حسین، (۱۳۸۱)، شیوه‌های تأمین منابع درآمدی شهرداری‌ها، معاونت برنامه‌ریزی و توسعه، تهران: انتشارات سازمان شهرداری‌های کشور.
۳۲. موسوی، میرنجم، (۱۳۸۸)، تحلیل کارکرد مرز بر ساختار فضایی شهرهای مرزی (مطالعه موردی: آذربایجان غربی)، رساله دکتری جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری، دانشگاه اصفهان، اصفهان.
۳۳. ویژه، محمدرضا، (۱۳۸۳)، مفهوم اصل برابری در حقوق عمومی نوین، نشریه حقوق اساسی، ش ۲.