

# A Public Policy Review in the Field of Employment of the Disabled in the Islamic Republic of Iran



\* Rohollah Eslami<sup>1</sup>, Mohadeseh Mohammadi<sup>2</sup>

1. Assistant Professor, Department of Political Science, Faculty of Law and Political Science, Ferdowsi University Mashhad, Mashhad, Iran
2. MA Student of Public Administration, Faculty of Administrative and Economic Sciences, Ferdowsi University Mashhad, Mashhad, Iran



**Citation:** Eslami, R., & Mohammadi, M. (2023). [A Public Policy Review in the Field of Employment of the Disabled in the Islamic Republic of Iran]. *Quarterly Journal of the Macro and Strategic Policies*, 11 (1), 86-110. <https://doi.org/10.30507/JMSP.2022.335681.2399>

<https://doi.org/10.30507/JMSP.2022.335681.2399>

20.1001.1.23452544.1402.11.41.4.0



**Funding:** See Page 107

**Received:** 01/04/2022

**Accepted:** 28/06/2022

**Available Online:** 21/03/2023

**Article Type:** Research paper

## Key words:

Public policy; disabled; employment of the disabled; Islamic Republic of Iran.

## ABSTRACT

Employment is an effective factor in each person's life. In particular, the employment of the disabled should be specifically attended by the authorities considering their equal chance of opportunity in society, access to job, and preventing discrimination. The aim of current research is to analyze the public policy making in the field of disabled employment in Iran. The study uses descriptive-analytic approach through systemic analysis. The research tried to employ CIPP method and theory of justice as fairness, to support the possibilities of disabled employment. Also, the design, execution, and the results of the policies in the same subject are investigated. The findings indicated that there is weakness in the area of execution, and as the situation of the disabled is improving, so more supervision should be done.

**JEL Classification:** Z00, H00, J78, L00.

## \* Corresponding Author:

**Rohollah Eslami, PhD**

**Address:** Ferdowsi University Mashhad, Mashhad

**Tel:** +98(912)7244578

**Email:** [hafez.eslami@gmail.com](mailto:hafez.eslami@gmail.com)

## سیاست‌گذاری عمومی در حوزه اشتغال معلولان در جمهوری اسلامی ایران

\*روح‌الله اسلامی<sup>۱</sup>، محدثه محمدی<sup>۲</sup>

۱. استادیار، گروه علوم سیاسی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه فردوسی مشهد، مشهد، ایران  
 ۲. دانشجوی کارشناسی ارشد، رشته مدیریت دولتی، دانشکده علوم اداری و اقتصادی، دانشگاه فردوسی مشهد، مشهد، ایران

 20.1001.1.23452544.1402.11.41.4.0

## چکیده

تاریخ دریافت: ۱۲ فروردین ۱۴۰۱

تاریخ پذیرش: ۷ تیر ۱۴۰۱

تاریخ انتشار: ۱ فروردین ۱۴۰۲

نوع مقاله: علمی - پژوهشی

اشتغال مسئله‌ای اثرگذار در زندگی هر فرد است. به‌طور خاص اشتغال افراد معلول، به‌علت لزوم دسترسی آن‌ها به فرصت‌های برابر در جامعه، دستیابی به پیامدهای مثبت ناشی از اشتغال و تبعیض قائل نشدن در خصوص این قشر، همواره باید مورد توجه مسئولان قرار گیرد. هدف از تحقیق حاضر بررسی سیاست‌گذاری عمومی در حوزه اشتغال معلولان در ایران است. این مقاله از نظر روش، توصیفی و تحلیلی، و رویکرد آن نیز تحلیل سیستمی است. در این پژوهش، تلاش شده با استفاده از روش سیپ (CIPP) و مبتنی بر نظریه عدالت به‌مثابه انصاف، سازکارهای حمایتی ایران در بحث اشتغال معلولان مورد بحث و ارزیابی قرار گیرد؛ همچنین ورودی‌ها، طراحی‌ها، اجراییات و نتایج سیاست‌گذاری در زمینه اشتغال معلولان بررسی شود. نتایج تحقیق بیانگر این است که در بحث اجرا، ضعف وجود دارد و به‌سبب بهبود وضعیت معلولان در کشور، باید سازکار نظارتی دقیق و عنایت ویژه به بحث اجراییات وجود داشته باشد.

طبقه‌بندی JEL: L00, J78, H00, ZOO

## کلیدواژه‌ها:

سیاست‌گذاری عمومی،  
 معلولان، اشتغال  
 معلولان، جمهوری  
 اسلامی ایران.

\* نویسنده مسئول:

دکتر روح‌الله اسلامی

نشانی: مشهد، دانشگاه فردوسی مشهد

تلفن: +۹۸(۹۱۲)۷۲۴۴۵۷۸

پست الکترونیک: hafez.eslami@gmail.com

## ۱. مقدمه

فرد معلول، مانند سایر انسان‌ها و در مقام شهروند، حقوقی دارد که در بسیاری از موارد به آن‌ها توجه نمی‌شود. یکی از این بی‌عنایتی‌ها وضعیت اشتغال آن‌هاست که موجب نداشتن درآمد برای ادامه زندگی، فقدان استقلال مالی، گوشه‌گیری و حضور نیافتن در اجتماع و نابرخورداری از زندگی بهتر در کنار فقدان سلامت جسمی آن‌ها می‌شود (Hanga, DiNitto, Wilken & Leppik, 2017). مطالعات نشان می‌دهد معلولان در حدود ۱,۲ درصد جمعیت ایران را تشکیل می‌دهند و نرخ بیکاری آنان بیش از ۶۳ درصد است (وکیل‌الرعايا و اقوامی، ۱۳۹۸، ص. ۵۱). اگر شرایط کسب درآمد برای افراد معلول فراهم شود و در این میان از حمایت دولت در اشتغال نیز بهره‌مند شوند، از یک سو بخشی از هزینه‌های دولت کاهش می‌یابد و از سوی دیگر قرار گرفتن در محیط کار، باعث بهبود و تقویت وضع روحی و روانی این افراد می‌شود. گفتنی است که دستیابی به این مهم بدون حمایت دولت شدنی نخواهد بود و نمی‌توان انتظار بهبود شرایط برای این دسته از افراد داشت (علی‌مرادی، ۱۳۹۵). سیاست‌گذاری‌ها و برنامه‌ریزی‌های دولت در به‌سامان رساندن امور جامعه، به‌خصوص اشتغال معلولان، مؤثر واقع می‌شود. ملک‌محمدی (۱۳۹۴، ص. ۱۳) بیان می‌کند هر جنبه‌ای از زندگی انسان که به‌نوعی به تصمیم‌های دولت یا نهادهای غیردولتی وابسته و نیازمند است، به حوزه‌ای از سیاست‌گذاری عمومی اطلاق می‌شود. سیاست‌گذاری عمومی مجموعه‌ای از فعالیت‌ها و تصمیم‌های دولتی است که با هدف حل مسئله عمومی طراحی می‌شود (سعیدی، ۱۳۹۷، ص. ۳). لذا اتخاذ سیاست‌های صحیح به‌منظور دستیابی به توسعه اشتغال معلولان در کشور، وظیفه دولت است تا معلولان بتوانند با بهره‌گیری از این سیاست‌ها ظرفیت‌ها و توانایی‌های بالقوه خویش را به فعل درآورند. با توجه به اهمیت و نقش اشتغال در توسعه اقتصادی و تقویت روانی افراد معلول و لزوم حمایت دولت از این قشر، این مقاله درصدد است به این پرسش پاسخ دهد که جمهوری اسلامی ایران چه سیاست‌ها و برنامه‌هایی در راستای اشتغال معلولان کشور در نظر گرفته و چقدر از این برنامه‌ها و راهبردها اجرا شده است. با این جهت‌گیری، وضعیت اشتغال معلولان مطابق با چرخه سیاست‌گذاری عمومی بررسی شده است.

## ۲. پیشینه تحقیق

سعیدی (۱۳۹۷) در مقاله خود با عنوان سیاست‌گذاری افزایش مشارکت معلولین در پرتو قانون جامع حمایت از معلولین و اسناد بین‌المللی، به تحلیل ابعاد قانون‌گذاری و برطرف کردن نقاط ابهام موجود در قانون مذکور پرداخت که می‌توان آن را موجبات ارتقای سازگار سیاست‌گذاری‌ها، مناسب‌سازی، فرهنگ‌سازی، ارتقای کارآفرینی و اشتغال و ارتقای

آگاهی‌های عمومی برشمرد.

**فرجی (۱۳۹۳)** در مقاله مطالعه تطبیقی اصل عدم تبعیض بر مبنای معلولیت در حوزه اشتغال، سیاست‌های حمایتی ایران در پرتو قوانین موجود به‌ویژه قانون جامع حمایت از حقوق معلولان را تحلیل کرده و ضمن بررسی موانع اشتغال معلولان، راهکارهایی برای رفع تبعیض در این حوزه بیان کرده است.

**زرنشان (۱۳۸۷)** در مقاله خود با عنوان سازکارهای حمایت از حق اشتغال اشخاص دارای معلولیت در حقوق ایران و اسناد بین‌المللی حقوق بشر، سیاست‌های حمایتی ایران به‌خصوص قانون جامع حمایت از معلولان را تحلیل کرده است.

**نارایانان (۲۰۱۸)** در مطالعه‌ای درباره چالش‌های پیش‌روی افراد معلول در محل کار در کشور مالزی، مشکلات معلولان در محل کارشان را شناسایی و راه‌هایی برای توانمندسازی آن‌ها به‌ویژه در محل کار پیشنهاد کرده است. اطلاعات مقاله از طریق نظرسنجی، مصاحبه، مشاهده و همراه با داده‌های ثانویه جمع‌آوری شده است. این مطالعه نشان داد افراد معلول هنوز از بسیاری جهات در محل کار مورد تبعیض قرار می‌گیرند. محیط فیزیکی غیرقابل دسترس، فقدان فناوری کمکی مرتبط و نگرش منفی افراد به معلولان چالش‌هایی است که در این تحقیق شناسایی شده است. نویسندگان مقاله مذکور برخی راهکارها را پیشنهاد کرده است که می‌تواند پیامدهای بهتری برای این قشر داشته باشد و فرصت‌های بیشتری را برای این افراد آسیب‌پذیر در محیط کار فراهم کند.

**آبدیشوا و یرولاتاوا (۲۰۱۸)** در مطالعه‌شان با عنوان مسائل اشتغال معلولان جسمی، بیان کردند میزان اشتغال معلولان در قزاقستان اندک است و این مسئله نیازمند توجه ویژه و تغییرات است. در این مقاله، فقدان آموزش، تبعیض و نبود زیرساخت‌های لازم از موانع اصلی برای استخدام معلولان برشمرده شده است.

### ۳. چارچوب نظری

#### ۳-۱. معلولیت

معلول به فردی گفته می‌شود که به‌علت نقص جسمی یا عقلی، امکان کسب و حفظ شغل برای وی به میزان چشمگیری اندک باشد (ظهیری‌نیا، ۱۳۹۰، ص. ۱۶۵). کنوانسیون حقوق معلولان افراد معلول را چنین تعریف کرده است: معلول فردی است دارای نواقص طولی‌المدت فیزیکی، ذهنی، فکری یا حسی که مشارکت کامل آنان در جامعه و در شرایط برابر با دیگران میسر نباشد (پروین و حسن‌آبادی، ۱۳۹۸، ص. ۱۲).

### ۲-۳. معلولیت و اشتغال

اشتغال در زندگی معلولان نقشی بسزا ایفا می‌کند. هرچند فرد معلول از یک یا چند نعمت خدادادی محروم است، با مشغول شدن به کار می‌تواند احساس توانایی و استقلال کند (ظهیری‌نیا، ۱۳۹۰، ص. ۱۷۳).

مشارکت فعال معلولان در جامعه به افزایش روحیه و امید به زندگی و کاهش هزینه‌های پرداخت مستمری‌های مادام‌العمر آن‌ها خواهد انجامید. در مقابل بیکاری این قشر از جامعه افزون بر ایجاد مشکلات اقتصادی، روحیه یأس و خودکم‌بینی را در آن‌ها به وجود می‌آورد و در کنار تنزل جایگاه انسانی، اجتماعی و فرهنگی آنان، هزینه‌های مادی و معنوی فراوانی را به ایشان و خانواده‌یشان تحمیل می‌کند (کربلایی اسماعیل، مینویی و حقیقت منفرد، ۱۳۹۹، ص. ۳۷۶). یافته‌های پژوهش مارتین و هونینگ (۲۰۱۹) نشان داد راه‌اندازی کسب‌وکار منجر به بهبود خودپنداره افراد معلول می‌شود، احساس شرم و خودکارآمدی‌شان را تحت تأثیر قرار می‌دهد و عزت‌نفس آن‌ها را افزایش می‌دهد (مکی‌زاده و عزیززاده، ۱۴۰۰، ص. ۱۲۳). راه‌اندازی کسب‌وکار برای معلولان موجب می‌شود از آنچه نمی‌توانند انجام دهند به آنچه می‌توانند انجام دهند، تمرکز کنند (Hwang & Roulestone, 2015).

### ۳-۳. سیاست‌گذاری عمومی

در سیاست‌گذاری عمومی، شناسایی و حل مشکل عمومی مطرح است. هرآنچه در عرصه عمومی مطرح شود، می‌تواند در دستور کار سیاست‌گذاری عمومی قرار بگیرد. سیاست‌گذاری عمومی به‌عنوان فرایندی هدف‌محور می‌کوشد با شناسایی مشکلی عمومی، آن را در دستور کار سیاست‌گذاری قرار دهد و با نظارت مستمر و اجرای عملیات ارزیابی، به هدف مورد نظر دست یابد (رضایی و رضوان‌فر، ۱۳۹۸، ص. ۱۳). الوانی سیاست‌گذاری عمومی را سلسله اقدامات هدف‌داری تلقی می‌کند که به‌دست یک فرد یا گروهی که قدرت و مشروعیت سیاست‌گذاری دارند، برای رویارویی با مشکل عمومی شکل می‌گیرد (به نقل از ملک‌محمدی، ۱۳۹۴، ص. ۱۸). هدف از دخالت سیاست‌گذاری در عرصه‌های گوناگون، عقلایی کردن زندگی بشر و عقلایی عمل کردن آن‌هاست و این سیاست‌ها به انسان کمک می‌کند بر زندگی اجتماعی خویش تسلط یابد (رضایی قادی و شیرخانی، ۱۳۹۹، ص. ۱۶۹).

### ۴-۳. چارچوب نظری اشتغال معلولان

چرا باید به معلولان به‌طور ویژه توجه کرد و مبنای فلسفی و نظری این مقاله چیست؟ وضعیتی را در نظر آورید که انسان‌ها با هم برابرند و هیچ آگاهی از آینده خود ندارند.

در این وضعیت، آیا فردی می‌پذیرد که معلول باشد و هیچ کمکی از دولت نیز دریافت نکند؟ **جان راولز (۱۳۸۳)** در کتاب *عدالت به مثابه انصاف* اعتقاد دارد عدالت بحثی عقلانی و سودوزیانی نیست؛ بلکه امری انصافی است و دولت باید براساس انصاف در مسائل اجتماعی سیاست‌گذاری کند. به‌باور جان راولز، همه انسان‌ها با هم برابرند و اگر در وضع طبیعی براساس پرده جهل بخواهند تصمیم بگیرند، فقط به نفع خویش حکم نمی‌کنند.

**راولز (۱۳۸۷)** در کتاب دیگر خود با عنوان *نظریه عدالت* می‌نویسد:

براساس عدالت به‌مثابه انصاف تصور می‌کنیم کسانی که در همکاری اجتماعی درگیر هستند، در یک اقدام مشترک با همدیگر اصول تخصیص حقوق و تکالیف اولیه و اصول تعیین تقسیم و تسهیم عواید اجتماعی را برمی‌گزینند. انسان‌ها پیشاپیش تصمیم می‌گیرند چگونه خواسته‌هایشان را از یکدیگر و در برابر یکدیگر سازمان‌دهی کنند و ویژگی و خصلت بنیادین جامعه‌شان را تعیین نمایند. دقیقاً همان‌گونه که هر شخص باید براساس تأملات عقلانی، خیر خود را دریابد، گروهی از اشخاص باید یک بار برای همیشه تصمیم بگیرند که چه چیز در میان آن‌ها عدل و چه چیز ظلم به‌شمار می‌آید. ماحصل‌گزینشی که انسان‌های خردمند در آن وضع فرضی آزادی برابر انجام می‌دهند، اصول عدالت را تعیین می‌کند (ص. ۴۳).

قاعده انصاف حکم می‌کند انسان از جای خویش جدا شود (استعلا) و خود را جای دیگران قرار دهد و بر این اساس تصمیم بگیرد. قاعده عدالت به‌مثابه انصاف که در ادیان اسلام و مسیحیت نیز آمده، همان اصل «بر کس مپسند آنچه تو را نیست پسند» است. به‌نظر **راولز (۱۳۸۳)**:

اصول عدالت در توالی‌ای چهارمرحله‌ای انتخاب می‌شوند و به‌کار می‌روند. در مرحله اول طرف‌ها اصول عدالت را در پس حجاب جهل انتخاب می‌کنند. محدودیت دانش طرف‌ها به‌تدریج در سه مرحله بعدی کاهش می‌یابد: مرحله میثاق قانون اساسی، مرحله تقنینی و مرحله اجرا (ص. ۹۱).

این مقاله تحلیل‌ها و تجویزهای سیاست‌گذاری عمومی را بر اصل انصاف و نظریه جان راولز بنا نهاده است؛ بدین صورت که دخالت دولت در امور معلولان براساس تبعیض مثبت برآمده از نظریه عدالت به‌مثابه انصاف است.

#### ۴. روش تحقیق

دانیل استافل بیم در دهه ۱۹۷۰م الگوی سیپ را توسعه داد. این الگو چارچوبی برای ارزیابی

برنامه‌ها، پروژه‌ها، محصولات، مؤسسات و سیستم‌ها فراهم می‌آورد (درانی و صالحی، ۱۳۸۵، ص. ۱۴۷). الگوی سیپ بر این باور شکل گرفته که مهم‌ترین هدف ارزیابی بهبود و اصلاح برنامه است و به دریافت بازخورد نظام‌مند از جریان امور به‌نحوی که نیازهای مهم در اولویت قرار گیرد و منابع در خدمت بهترین نوع فعالیت باشد، کمک می‌کند.

در الگوی مذکور، اطلاعات از چهار حیطة ارزشیابی به‌دست می‌آید: زمینه، درون‌داد، فرایند و برون‌داد. نکته قابل توجه در ارزشیابی هر مؤسسه، سازمان یا برنامه این است که ضرورتاً ارزیاب ملزم به استفاده از هر چهار نوع ارزیابی نیست، بلکه این ارزیابی است که متناسب با نیاز برنامه مشخص می‌کند که کدام مراحل به ارزشیابی نیاز دارد.

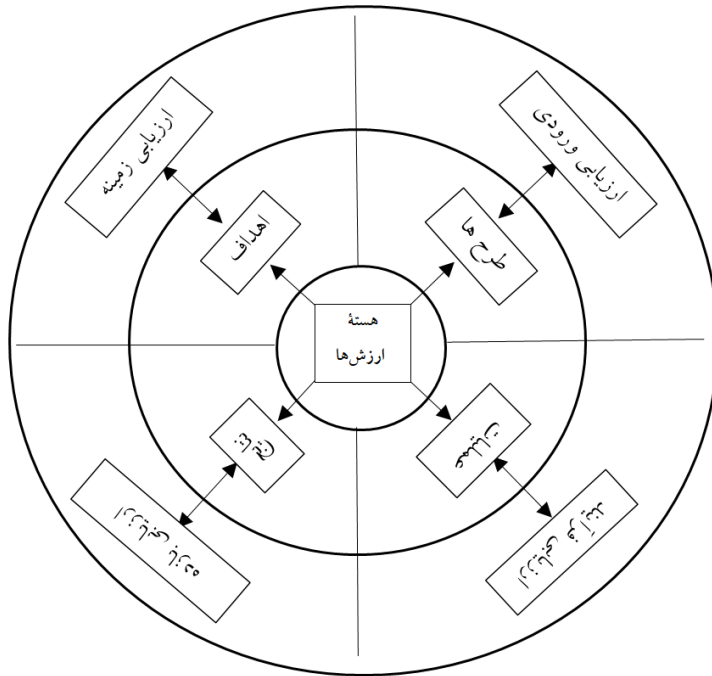
الگوی سیپ چهار مؤلفه ارزیابی دارد:

ارزشیابی زمینه: ارزشیابی زمینه به تصمیم‌گیری در طراحی برنامه‌ها اشاره دارد و شامل تعیین مسائل و نیازهایی است که در یک موقعیت رخ می‌دهد. این بُعد شامل کوشش‌های تحلیل‌گرایانه برای تعیین عناصر مربوط به محیط برای شناسایی چالش‌ها، نیازها و فرصت‌های موجود است.

ارزیابی ورودی: شامل قضاوت درباره راهبردهای مورد نیاز برای تحقق اهداف برنامه است. بر این اساس، اطلاعات مورد نیاز درباره چگونگی استفاده از منابع گردآوری و به برنامه‌ریزان کمک می‌شود تا راهبردهایی را انتخاب کنند که برای دستیابی به اهداف برنامه ضروری تشخیص داده می‌شود. برای این کار ارزیاب باید از دانش لازم درباره راهبردها و نقش آن در تحقق برون‌دادهای برنامه برخوردار باشد و اطلاعات موثقی را در اختیار سیاست‌گذاران و برنامه‌ریزان بگذارد. ارزیابی درون‌داد بر چگونگی استفاده از منابع برای نیل به اهداف برنامه استوار است.

ارزیابی فرایند: بر نحوه انجام فعالیت‌ها متمرکز است و با تشخیص چالش‌ها و فرصت‌ها، اطلاعات لازم را برای تصمیم‌گیری در انتخاب روش‌های اجرا و تفسیر نتایجی که در آینده به‌دست می‌آید، فراهم می‌کند.

ارزیابی بازده: برای قضاوت درباره مطلوبیت بازده فعالیت‌هاست و تعیین ملاک‌های مربوط به برون‌داد و چگونگی اندازه‌گیری آن‌ها را در بر می‌گیرد (هداوند، رحیمی و دارابی، ۱۳۹۳، صص. ۱۲۴-۱۲۵).



فصلنامه سیاست‌های راهبردی و کلان

شکل ۱. الگوی سیپ

با کاربرد الگوی سیپ می‌توان موجبات بهبود و اصلاح بیشتر فعالیت‌ها و اهداف برنامه‌ها را فراهم کرد و کارایی را افزایش داد (یزدانی و مرادی، ۱۳۹۶، ص. ۱۶۱).

با توجه به اینکه در این پژوهش وضعیت اشتغال معلولان در قالب الگوی ارزشیابی مدیریت‌گرا بررسی و ارزیابی شده، رویکرد پژوهش کاربردی - توسعه‌ای و از نظر ماهیت، توصیفی - تحلیلی است. داده‌ها به‌روش اسنادی و کتابخانه‌ای گردآوری شده است. بدین منظور جهت ارزیابی هرکدام از ابعاد منابع و اسناد متفاوتی بررسی شده است.

۱. درون‌داد: در این مرحله، محیط پیرامونی نظام سیاسی بررسی شد و براساس پژوهش‌ها و گزارش‌های موجود، علل پرداختن به موضوع تبیین گردید.

۲. طراحی سیاست: در این مرحله، محیط داخلی قانون، آیین‌نامه‌ها، سیاست‌های کلان، برنامه و سند، اسناد بالادستی، قانون اساسی و قوانین عادی واکاوی شد.

۳. اجراييات: فرایند اجرایی، اسناد، گزارش برنامه توسعه، گزارش برنامه بودجه، کارهای



انجام‌شده و اجراییات نهادها مطالعه شد.

۴. نتایج و برون‌داده‌ها: گزارش عملکرد نهادها، روابط عمومی‌ها، خروجی‌های نهادها، گزارش‌های رسمی و بیشتر نقاط قوت، گزارش عملکرد بودجه و برنامه توسعه بررسی گردید.
۵. ارزیابی و بازخورد: گزارش‌های آسیب‌شناسانه و مقایسه‌ای و راهبردی داخلی و خارجی و ارزیابی‌های بین‌الملل بررسی و در پژوهش استفاده شد.

## ۵. یافته‌های تحقیق

فرایند سیاست‌گذاری عمومی با روش‌های مختلف بررسی می‌شود. یکی از روش‌ها و مدل‌های رایج برای واکاوی فرایند سیاست‌گذاری عمومی، مدل چرخه‌ای است. در این مدل، یک سیاست از مرحله دستورکار تا مرحله ارزیابی و تغییر سیاست مورد بررسی قرار می‌گیرد (ملک‌محمدی، ۱۳۹۴، ص. ۳۵). در این مقاله، بحث اشتغال معلولان با رویکرد مدل چرخه‌ای سیاست‌گذاری عمومی تحلیل شده است.

### ۵-۱. دستورکار

اولین مرحله چرخه سیاست‌گذاری عمومی دستورکار یا وضع تقویم سیاست‌گذاری است؛ فرایندی که در آن، موضوعات به‌طریق مجاری سیاسی بالا می‌آید تا مورد توجه یک نهاد سیاسی قرار گیرد (شافریتز و بریک، ۱۳۹۰، ص. ۱۳۱). در این مرحله، توضیح داده می‌شود که چرا بحث اشتغال معلولان می‌تواند موضوعی مهم نزد قانون‌گذار تلقی شود و مورد عنایت ویژه قرار گیرد.

رئیس انجمن دفاع از حقوق معلولان، علی‌همت محمودنژاد، از نرخ ۳٫۵ برابری بیکاری در بین معلولان در مقایسه با افراد عادی خبر داد. این آمار به‌هیچ‌وجه پذیرفتنی نیست؛ زیرا معلولان توانایی‌هایی دارند که با تکیه بر آن‌ها می‌توان برایشان شغل ایجاد کرد. وی همچنین بیان کرد اکنون برخی معلولان حتی با مدارک دانشگاهی هم، در استخدام با مشکل مواجه‌اند. بنابراین برای رفع موانع اشتغال معلولان که یکی از بزرگ‌ترین مشکلات آن‌هاست، باید تمهیداتی از سوی دستگاه‌های مسئول اتخاذ شود (خبرگزاری آریا، ۱۳۹۶). عضو فراکسیون حمایت از حقوق معلولان مجلس در گفت‌وگو با خانه ملت در تشریح اولویت‌های حمایتی تصریح کرد بحث اشتغال معلولان از مسائل مهمی است که باید در اولویت دستگاه‌های ذی‌ربط قرار بگیرد؛ زیرا با توجه به هزینه‌های سرسام‌آور زندگی برای این افراد، بیکاری و نبود شغل می‌تواند پدیده‌ای ویرانگر برای آن‌ها باشد (سلامت نیوز، ۱۳۹۲).

اطلاع‌رسانی موفقیت‌های معلولان، بازتاب توانمندی‌های آنان و معرفی ابتکارات و

فعالیت‌هایشان به جامعه، گویای این واقعیت است که معلولان بعضاً از افراد عادی موفق‌ترند و در تدریس و تحقیق در رشته‌های مختلف می‌توانند پیشرفت‌های چشمگیری کنند. در پنجاه سال اخیر، شرکت‌های بزرگ و جهانی به‌دست معلولان اداره شده است و بهترین نتایج و بازده را داشته‌اند؛ به این ترتیب همگان، به‌ویژه کارفرمایان، متوجه شدند توانایی‌ها، ابتکارات و خلاقیت‌های بی‌نظیری در این قشر وجود دارد (دفتر فرهنگ معلولین، ۱۳۹۶، ص. ۶۳).

قرآن کریم در آیات متعدد، یک اصل مهم انسانی و اجتماعی به نام «نوع‌دوستی» را مطرح کرده است. براساس این اصل، افراد عضو جامعه باید با یکدیگر مودت و دوستی داشته باشند و در حل مشکلات یاریگر هم باشند. رسول خدا (ص) در حدیثی می‌فرماید: «ابعونی فی الضعفا فانما تنصرون و ترزقون بضعفاء کم»، یعنی: درباره قشرهای آسیب‌دیده و ضعیف مرا یاری کنید؛ همانا نصرت و پیشرفت و تمشیت امور اقتصادی به‌واسطه ضعیفان جامعه است. رسول خدا در این روایت، خواستار حمایت جامعه از اصلاح امور ضعیفان شده است؛ زیرا توانمند شدن این گروه و مشارکت آنان در جامعه موجب ورود نیروی اجتماعی جدید و درنهایت پیشرفت و آبادانی جامعه می‌گردد. قرآن می‌فرماید: ساختار جامعه انسانی براساس شالوده‌های خاص یعنی رحمت و مودت شکل گرفته است. معلولان هم در چنین جامعه‌ای زندگی می‌کنند و مناسبات آنان باید برپایه مودت و رحمت باشد؛ زیرا آن‌ها هم مانند دیگران حق حیات و زندگی دارند. حیات بدون اشتغال و درآمد ممکن نیست. بنابراین اشتغال امری حیاتی برای زندگی است که قرآن و سنت بر آن تأکید می‌کنند. دکتر سید فهمی علی که سال‌ها استاد دانشگاه در مصر بوده و جامعه‌شناسی معلولان را تدریس می‌کرده، در کتابی، با تکیه بر احادیث، اثبات کرده که اسلام از ابتدا در پی رسیدگی به امور معلولان بوده و به این کار اهتمام داشته است (همان، صص. ۴۵-۴۶).

لذا با توجه به آموزه‌های اسلامی و در راستای عمل به توصیه‌های قرآن و نیز با عنایت به جمعیت زیاد معلولان تحصیل‌کرده و فشارهای واردشده از جانب انجمن دفاع از حقوق معلولان، لازم است به امور معلولان، به‌خصوص بحث اشتغال آن‌ها توجه ویژه شود؛ زیرا ایجاد اشتغال برای معلولان، جدای از دستمزد و کسب درآمد، در روحیه آنان تأثیر می‌گذارد و منزلت شخصی و اجتماعی آن‌ها را ارتقا می‌دهد؛ ضمن اینکه به‌کارگیری معلولان و به فعل درآوردن استعدادهای نهفته آنان، در اقتصاد کشور اثر خواهد گذاشت. بنابراین بحث اشتغال معلولان اهمیت بسزایی دارد و نیازمند سیاست‌گذاری در این زمینه است.

## ۲-۵. طراحی سیاست

هنگام روبه‌رو شدن با یک مسئله، برای حل آن باید تمهیداتی در نظر گرفت. سیاست

درواقع همان تمهید یا راه‌حل است که انتظار می‌رود با اجرای آن، از میزان مشکل کاسته شود یا رفع گردد (ملک‌محمدی، ۱۳۹۴، ص. ۵۲). لذا در این بخش، اسناد بالاستی جمهوری اسلامی ایران مطالعه شده و اسنادی که به‌طور خاص به اشتغال معلولان پرداخته است، استخراج شده و به‌ترتیب تاریخ تصویب در ادامه آمده است.

#### ۵-۲-۱. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۵۸/۰۹/۱۲

اصل ۲۸: «هرکس حق دارد شغلی را که بدان مایل است و مخالف اسلام و مصالح عمومی و حقوق دیگران نیست، برگزیند. دولت موظف است با رعایت نیاز جامعه به مشاغل گوناگون، برای همه افراد امکان اشتغال به کار و شرایط مساوی را برای احراز مشاغل ایجاد نماید».

براساس این اصل، دولت مکلف است در تأمین فرصت برابر برای احراز مشاغل اقدامات لازم را انجام دهد.

#### ۵-۲-۲. قانون کار جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۶۹/۰۸/۲۹

ماده ۱۱۹: «وزارت کار و امور اجتماعی موظف است نسبت به ایجاد مراکز خدمات اشتغال در سراسر کشور اقدام نماید. مراکز خدمات مذکور موظف هستند تا ضمن شناسایی زمینه‌های ایجاد کار و برنامه‌ریزی برای فرصت‌های اشتغال نسبت به ثبت‌نام و معرفی بیکاران به مراکز کارآموزی (در صورت نیاز به آموزش) و یا معرفی به مراکز تولیدی، صنعتی، کشاورزی و خدماتی اقدام نمایند».

تبصره ۱: «مراکز خدمات اشتغال در مراکز استان‌ها موظف به ایجاد دفتری تحت عنوان دفتر برنامه‌ریزی و حمایت از اشتغال معلولین خواهند بود و کلیه مؤسسات مذکور در این ماده موظف به همکاری با دفاتر مزبور می‌باشند».

تبصره ۲: «دولت موظف است تا در ایجاد شرکت‌های تعاونی (تولیدی، کشاورزی، صنعتی و توزیعی)، معلولین را از طریق اعطای وام‌های قرض‌الحسنه درازمدت و آموزش‌های لازم و برقراری تسهیلات انجام کار و حمایت از تولید یا خدمات آنان مورد حمایت قرار داده و نسبت به رفع موانع معماری در کلیه مراکز موضوع این ماده و تبصره‌ها که معلولین در آنها حضور می‌یابند اقدام نماید».

تبصره ۳: «وزارت کار و امور اجتماعی مکلف است تا آیین‌نامه‌های لازم را در جهت برقراری تسهیلات رفاهی مورد نیاز معلولین شاغل در مراکز انجام کار با نظرخواهی از جامعه معلولین ایران و سازمان بهزیستی کشور تهیه و به تصویب وزیر کار و امور اجتماعی برساند».

۳-۲-۵. قانون برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، مصوب ۱۳۷۳/۰۹/۲۰  
بخش هفتم، سیاست‌های پرسنلی بخش دولتی، تبصره ۱۶: «ایجاد زمینه‌های آموزش و اشتغال  
جانبازان و معلولین با توجه به قابلیت‌ها و توانایی‌های آنان».

۴-۲-۵. قانون جامع حمایت از معلولان، مصوب ۱۳۸۳/۰۲/۱۶  
ماده ۷: «دولت موظف است جهت ایجاد فرصت‌های شغلی برای افراد معلول تسهیلات ذیل  
را فراهم نماید:

الف. اختصاص حداقل سه درصد (۳٪) از مجوزهای استخدامی (رسمی، پیمانی، کارگری)  
دستگاه‌های دولتی و عمومی اعم از وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها، مؤسسات، شرکت‌ها و نهادهای  
عمومی و انقلابی و دیگر دستگاه‌هایی که از بودجه عمومی کشور استفاده می‌نمایند به افراد  
معلول واجد شرایط؛

ب. تأمین حق بیمه سهم کارفرما توسط سازمان بهزیستی کشور و پرداخت آن به  
کارفرمایانی که افراد معلول را به کار می‌گیرند؛

ج. پرداخت تسهیلات اعتباری به واحدهای تولیدی، خدماتی، عمرانی و صنفی و کارگاه‌های  
تولیدی حمایتی در مقابل اشتغال افراد معلول به میزانی که در قوانین بودجه سالانه مشخص  
می‌گردد؛

د. پرداخت تسهیلات اعتباری خوداشتغالی (وجوه اداره‌شده) به افراد معلول به میزانی که  
در قوانین بودجه سالانه مشخص می‌گردد؛

هـ. پرداخت تسهیلات اعتباری (وجوه اداره‌شده) جهت احداث واحدهای تولیدی و خدماتی  
اشتغال‌زا به شرکت‌ها و مؤسساتی که بیش از شصت درصد (۶۰٪) سهام و سرمایه آن‌ها  
متعلق به افراد معلول است؛

و. اختصاص حداقل شصت درصد (۶۰٪) از پست‌های سازمانی تلفنچی (اپراتور تلفن)  
دستگاه‌ها، شرکت‌های دولتی و نهادهای عمومی به افراد نابینا و کم‌بینا و معلولان جسمی،  
حرکتی؛

ز. اختصاص حداقل شصت درصد (۶۰٪) از پست‌های سازمانی متصدی دفتری و  
ماشین‌نویسی دستگاه‌ها، شرکت‌ها و نهادهای عمومی به معلولین جسمی، حرکتی؛

تبصره ۱: کلیه وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی و نهادهای عمومی  
و انقلابی مجازند تا سقف مجوزهای استخدامی سالانه خود، افراد نابینا و ناشنوا و معلولین

ضایعات نخاعی واجد شرایط را به‌صورت موردی و بدون برگزاری آزمون استخدامی به‌کار گیرند؛

تبصره ۲. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور موظف است سه درصد (۳٪) از مجوزهای استخدامی سالانه وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها، مؤسسات دولتی، شرکت‌ها و نهادهای عمومی و انقلابی را کسر و در اختیار سازمان بهزیستی کشور قرار دهد تا نسبت به برگزاری آزمون استخدامی اختصاصی برای معلولین واجد شرایط با همکاری سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور اقدام و معلولین واجد شرایط پذیرفته‌شده را حسب مورد به دستگاه مربوطه معرفی کند؛

تبصره ۳. سازمان بهزیستی کشور مجاز است در قالب اعتبارات مصوب خود، صندوق فرصت‌های شغلی معلولان و مددجویان بهزیستی را ایجاد و اساسنامه آن را به تصویب هیئت وزیران برساند؛

تبصره ۴. سازمان آموزش فنی و حرفه‌ای کشور موظف است آموزش‌های لازم فنی و حرفه‌ای را متناسب با بازار کار برای معلولان به‌صورت رایگان و تلفیقی تأمین نماید».

#### ۵-۲-۵. قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، مصوب ۱۳۸۳/۰۶/۱۱

ماده ۱۰۱، بند ج: «گسترش حمایت‌های اجتماعی (تأمین اجتماعی، بیمه بیکاری، ایجاد، توسعه و تقویت سازوکارهای جبرانی، حمایت‌های اجتماعی از شاغلین بازار کار غیررسمی، توان‌بخشی معلولین و برابری فرصت‌ها برای زنان و مردان و توانمندسازی زنان از طریق دستیابی به فرصت‌های شغلی مناسب)».

#### ۵-۲-۶. کنوانسیون حقوق افراد دارای معلولیت، مصوب ۱۳۸۷/۰۹/۱۳

ماده ۲۷: «کار و استخدام:

۱. دولت‌های عضو، حق افراد دارای معلولیت را جهت کار کردن بر مبنای برابر با سایرین به رسمیت خواهند شناخت و این امر شامل حق برخورداری از فرصت‌های معاش از طریق کار آزادانه انتخاب‌شده و پذیرفته‌شده در بازار کار و محیط کاری می‌گردد که برای افراد دارای معلولیت باز، فراگیر و قابل دسترس باشد. دولت‌های عضو از تحقق حق کار از جمله برای آن دسته از افرادی که طی دوران اشتغال دچار معلولیت می‌گردند از طریق اتخاذ اقدامات مناسب از جمله قانون‌گذاری برای موارد زیر صیانت نموده و آن را ارتقا خواهند بخشید:

الف. ممنوعیت تبعیض بر مبنای معلولیت با توجه به تمامی موارد مرتبط با تمامی

اشکال استخدام، از جمله شرایط جذب، استخدام و اشتغال، تداوم اشتغال، پیشبرد حرفه‌ای و شرایط کاری بهداشتی و ایمنی؛

ب. حمایت از حقوق افراد دارای معلولیت بر مبنای برابر با سایرین برای برخورداری از شرایط کاری مناسب و عادلانه از جمله فرصت‌های برابر و دستمزد برابر برای کارهای دارای ارزش، شرایط کاری بهداشتی و ایمنی برابر از جمله محافظت از آزار و اذیت و فریادرسی از آلام؛

پ. تضمین توانایی افراد دارای معلولیت برای اعمال حقوق اتحادیه تجاری و کارگری خود بر مبنای برابر با سایرین؛

ت. توانمند ساختن افراد دارای معلولیت برای دسترسی مؤثر به برنامه‌های عمومی آشنایی فنی و حرفه‌ای، خدمات کاریابی و آموزش‌های حرفه‌ای و مستمر؛

ث. ترغیب فرصت‌های شغلی و پیشرفت‌های حرفه‌ای افراد دارای معلولیت در بازار کار و همچنین یاری در یافتن، کسب، حفظ و بازگشت به اشتغال؛

ج. ترغیب فرصت‌های مربوط به خوداشتغالی، کارآفرینی، توسعه تعاونی‌ها و شروع خودپیشگی؛

چ. استخدام افراد دارای معلولیت در بخش دولتی؛

ح. ترغیب استخدام افراد دارای معلولیت در بخش خصوصی از طریق تدابیر و سیاست‌های مناسب که می‌تواند دربرگیرنده برنامه‌های اقدام ترجیحی، تشویقی و سایر تدابیر گردد؛

خ. تضمین ارائه جا و مکان متعارف به افراد دارای معلولیت در محیط کاری؛

د. ترغیب کسب تجربه در بازار کار آزاد توسط افراد دارای معلولیت؛

ذ. ترغیب توان بخشی حرفه‌ای و تخصصی، ابقای شغلی و برنامه‌های بازگشت به کار برای افراد دارای معلولیت.

۲. دولت‌های عضو تضمین خواهند نمود که افراد دارای معلولیت به بردگی یا بندگی کشیده نمی‌شوند و بر مبنای برابر با سایرین در مقابل کار با اجبار و اکراه مورد حمایت واقع می‌گردند».

در ادامه محتوای سیاست‌های تدوین شده در راستای اشتغال معلولان، در **جدول ۱** آمده است:

## جدول ۱. طراحی سیاست اشتغال معلولان در ایران

قوانین	محتوای سیاست‌گذاری
قانون اساسی	الزام دولت به تأمین فرصت برابر برای همگان در احراز مشاغل.
قانون کار	ایجاد مراکز خدمات اشتغال معلولان در سراسر کشور؛ الزام دولت به حمایت از تولید یا خدمات معلولان؛ برقراری و ایجاد تسهیلات رفاهی مورد نیاز معلولان در محیط کار.
قانون برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی	ایجاد بسترهای اشتغال معلولان متناسب با توانمندی‌های آنان.
قانون جامع حمایت از معلولان	اختصاص حداقل ۳ درصد از مجوزهای استخدامی به معلولان واجد شرایط؛ تأمین حق بیمه سهم کارفرما توسط سازمان بهزیستی؛ ایجاد کارگاه‌های تولیدی حمایت‌شده؛ پرداخت تسهیلات اعتباری خوداشتغالی؛ پرداخت تسهیلات اعتباری به سازمان‌ها و شرکت‌هایی که بیش از ۶۰ درصد سهام آن‌ها متعلق به افراد معلول است؛ اختصاص دست‌کم ۶۰ درصد پُست‌های سازمانی تلفنچی به معلولان جسمی - حرکتی و معلولان نابینا یا کم‌بینا؛ اختصاص دست‌کم ۶۰ درصد پُست‌های سازمانی دفتری و ماشین‌نویسی به معلولان جسمی - حرکتی؛ الزام دستگاه‌ها به استخدام افراد نابینا، ناشنوا و دارای ضایعات نخاعی واجد شرایط تا سقف مجوزهای استخدامی سالانه خود به‌صورت موردی و بدون برگزاری آزمون استخدامی.
قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی	برابری فرصت برای همگان در احراز شغل.
کنوانسیون حقوق افراد دارای معلولیت	اتخاذ رویکرد فرصت برابر و عدم تبعیض در استخدام معلولان، توانمندسازی افراد معلول و توسعه مهارت‌های حرفه‌ای آنان، ارائه مکان متعارف و برخورد خوب با معلولان در محیط کار.

## ۳-۵. اجرای سیاست

اجرای سیاست فرایند به‌عمل آوردن برنامه دولتی است. اجرا فرایند ترجمه سندی قانونی، خواه فرمان اجرایی و خواه متنی تقنینی، به رویه‌ها و ساختارهایی است که به تولید کالاها یا عرضه خدمات می‌انجامد. پس از به‌تصویب رسیدن قوانین، فرایند اجرا کردن و به‌عمل آوردن آن، مستلزم تصمیمات بی‌شمار کوچکی است که ضرورتاً آن را تغییر می‌دهد (شافریتز

و بریک، ۱۳۹۰، ص. ۱۵۰).

در ادامه نیروی انسانی/ بازیگرانی که به‌طور خاص در اشتغال معلولان دخیل‌اند، برنامه و بودجه اختصاص‌داده‌شده و نقش فناوری‌های موجود در جهت کمک به اشتغال معلولان تبیین می‌شود.

**بازیگران:** شیوه‌ها و تمهیدات اشتغال‌زایی سازمان بهزیستی عبارت است از: ۱. استخدام ۳ درصد معلولان که در قانون جامع حمایت از معلولین مصوب ۱۳۸۳ آمده است؛ ۲. پرداخت کمک‌های بلاعوض برابر دستورالعمل ماده ۷۱ سازمان بهزیستی کشور با عنوان سرمایه کار؛ ۳. پرداخت وام‌های خوداشتغالی از محل اعتبارات بانکی؛ ۴. ایجاد کارگاه‌های تولیدی حمایت‌شده؛ ۵. ایجاد شرکت تعاونی معلولان؛ ۶. قانون معافیت حق بیمه سهم کارفرمای کارکنان معلول شاغل؛ ۷. معرفی به بانک جهت استفاده از تسهیلات و اعتبارات بانکی؛ ۸. معافیت مالیاتی برای کارفرمایان کارکنان معلولان شاغل. از این هشت شیوه یا تمهید، دو شیوه را دولت، سه شیوه را خود معلولان و سه روش را هم کارفرمایان در بخش خصوصی اجرا می‌کنند؛ یعنی سهم بهزیستی معرفی معلولان به دستگاه‌های دولتی جهت استخدام ۳ درصد و ایجاد کارگاه‌های تولیدی حمایت‌شده است. روش دوم یعنی ایجاد کارگاه‌های تولیدی حمایت‌شده که معمولاً به بخش خصوصی واگذار می‌کنند. روش اول هم صرفاً معرفی است. اقدام عملیاتی نیست، بلکه فقط اقدام اداری است. بنابراین فعالیت سازمان بهزیستی در زمینه اشتغال مستقیم نیست. اما سهم خود معلولان در اشتغال به سه شیوه است: پرداخت کمک‌های بلاعوض در قالب سرمایه کار؛ وام خوداشتغالی و تسهیلات برای شرکت تعاونی. براساس اطلاعات به‌دست‌آمده، هر سه شیوه فوق موفق نبوده است. سه شیوه‌ای که کارفرمایان به‌کار می‌بندند، عبارت است از: معافیت حق بیمه، استفاده از تسهیلات بانکی و بخشودگی مالیاتی. یکی از پیشرفت‌ها در عرصه اشتغال معلولان، استفاده از کمک کارفرمایان است. کارفرمایان و اتحادیه‌های صنفی در فراهم‌سازی امکانات شغلی برای معلولان نقش اساسی دارند. درواقع می‌توان گفت موفقیت سیاست‌های توان‌بخشی تا حدود زیادی به میزان همکاری کارفرمایان با مسئولان اشتغال معلولان بستگی دارد تا آن‌ها بتوانند در شرایط فرصت برابر به اشتغال درآیند (دفتر فرهنگ معلولین، ۱۳۹۶، ص. ۱۳۲).

**برنامه و بودجه:** از سال ۱۳۷۷، با تشکیل صندوق ذخیره ارزی کشور و در راستای رفع موانع اشتغال معلولان در سطح جامعه، مقرر شد با تصویب مجلس شورای اسلامی هر سال درصدی از اعتبارات محل وجوه اداره‌شده تحت عنوان تبصره ۱۱ در قالب وام کارفرمایی و با کارمزد ۲/۵ درصد به اشتغال معلولان اختصاص یابد تا مقداری از معضل بیکاری این قشر مرتفع گردد. این وام که سقف آن تا پایان سال ۱۳۸۰ جهت اشتغال هر معلول ۱ تا ۱/۵ میلیون تومان است، به کارفرمایانی اعطا می‌شود که به اشتغال معلولان مبادرت می‌کنند. کارفرما موظف است به مدت پنج سال از زمان دریافت وام، توان‌خواه را بیمه کند و حقوق کافی برابر حداقل



دستمزد سالیانه قانون کار پرداخت نماید. ضمن اینکه در پایان سال حق بیمه سهم کارفرما برابر قانون پرداخت حق بیمه سهم کارفرمایان از طرف سازمان بهزیستی کشور به کارفرما پرداخت می شود (همان، ص. ۱۳۳).

صندوق حمایت از فرصت های شغلی معلولان مصوب ۱۳۹۹/۱۱/۰۵، در بستر فناوری اطلاعات ایجاد شده است تا متقاضیان به منابع صندوق، اعم از حمایت های بلاعوض برای ایجاد زیرساخت های اشتغال جامعه معلولان، یارانه سود تسهیلات اعطایی و پرداخت منابع قرض الحسنه با نرخ حداقل کارمزد، دسترسی داشته باشند (خبرگزاری ایرنا، ۱۴۰۰). وظایف و اختیارات صندوق به این شرح است: ۱. اعطای تسهیلات خوداشتغالی و حمایت از کارآفرینان در راستای توانمندسازی و ایجاد اشتغال برای افراد معلول؛ ۲. اعطای تسهیلات اعتباری در قالب های مختلف از قبیل قرض الحسنه به اشخاص حقیقی و حقوقی جهت ایجاد فرصت های شغلی جدید برای افراد معلول؛ ۳. کمک مالی به ایجاد زیرساخت های اشتغال برای افراد معلول؛ ۴. کمک به تأمین و پرداخت یارانه سود و کارمزد به مجریان طرح های اشتغال زا و کارآفرینی افراد معلول واجد شرایط.

**فناوری:** از آنجا که برای برخی معلولان اشتغال در محیط های کاری، به علت شدت معلولیت، امکان پذیر نیست، دور کاری بهترین گزینه برای آن ها به شمار می رود. برای نمونه فرد دارای معلولیت می تواند با داشتن یک رایانه یا اینترنت یا تلفن، به شغل هایی مانند اپراتوری، منشی گری یا موارد مرتبط بپردازد (دفتر فرهنگ معلولین، ۱۳۹۶، ص. ۹۲). بنابراین معلولان در بستر فناوری می توانند رشد و توسعه یابند. رابطه علم و فناوری با اشتغال معلولان شفاف است. ماشین آلات ابزار کار هستند و اگر معلولان نتوانند با آن ها کار کنند، اشتغالی هم وجود نخواهد داشت. از سوی دیگر آماده سازی و متناسب سازی دستگاه ها و ماشین ها با شرایط معلولان بحث مهمی است که ارگونومی یا مناسب سازی نامیده می شود. در بستر فناوری، معلولان می توانند با متناسب سازی دستگاه های مرتبط با شغل، از جمله رایانه، در امور شغلی فعال باشند (همان، ص. ۷۹).

در سال ۱۳۹۴، بانک جامع اطلاعات معلولان<sup>۱</sup> تأسیس شد. این بانک به گونه ای طراحی شده است که همه اطلاعات معلولان ایران و جهان اسلام را پوشش می دهد و کاربران با مراجعه به این بانک می توانند هرگونه اطلاعاتی را به دست آورند. از طریق این بانک، مراکز و نهادهای دولتی و غیردولتی می توانند با معلولان فرهیخته آشنا شوند و در برنامه های مختلف و مشاغل از آن ها بهره بگیرند.

اقدامات انجام شده در بحث نیروی انسانی، بودجه و فناوری در جدول ۲ به طور خلاصه آمده است.

1. <http://www.datadisability.com>

## جدول ۲. اقدامات انجام‌شده در زمینه اشتغال معلولان

شاخص‌ها	اقدامات
نیروی انسانی	نیروی انسانی دخیل در بحث اشتغال معلولان دولت، کارفرمایان، خود معلولان و سازمان بهزیستی هستند. سهام بهزیستی معرفی معلولان به دستگاه‌های دولتی جهت استخدام ۳ درصد و ایجاد کارگاه‌های تولیدی حمایت‌شده است. سهم خود معلولین در اشتغال به سه روش است: پرداخت کمک‌های بلاعوض در قالب سرمایه‌کار؛ وام خوداشتغالی و تسهیلات برای شرکت تعاونی. سه شیوه‌ای که کارفرمایان اجرا می‌کنند، عبارت است از: معافیت حق بیمه، استفاده از تسهیلات بانکی و بخشودگی مالیاتی.
برنامه و بودجه	تشکیل صندوق ذخیره ارزی در سال ۱۳۷۷ و اختصاص درصدی از محل اعتبارات وجوه اداره‌شده در قالب وام کارفرمایی و با کارمزد ۲/۵ درصد، ایجاد صندوق حمایت از فرصت‌های شغلی معلولان.
امکانات و فناوری	امکان متناسب‌سازی دستگاه‌ها و ماشین‌های معلولان با شرایط آن‌ها به کمک فناوری، ایجاد بانک اطلاعات معلولان در بستر فناوری در جهت شناساندن معلولان توانمند به دستگاه‌های دولتی و غیردولتی.

## ۴-۵. برون داد سیاست‌گذاری

گزارش عملکرد جامعه معلولان ایران از سال ۱۳۹۲ تا سال ۱۳۹۹ بررسی شد. فعالیت‌هایی که در راستای بحث اشتغال معلولان، از سوی هیئت‌مدیره جامعه معلولان در سایت جامعه معلولان به ثبت رسیده، به این شرح است:

- تکمیل بانک اطلاعاتی اعضای جامعه معلولان ایران؛
- معرفی مشاغل متناسب با تخصص و تحصیلات اعضا در سازمان‌ها، شرکت‌های خصوصی و انجمن‌ها؛
- همکاری و حمایت علمی از پایان‌نامه‌های دانشجویی مقطع کارشناسی ارشد با موضوعات اشتغال، گردشگری و روان‌شناسی، مناسب‌سازی و توان‌بخشی معلولان و همکاری جهت انجام نظرسنجی‌های آنلاین در این حوزه؛
- پیگیری مستمر اشتغال اعضا در سازمان‌ها و شرکت‌های مختلف مانند ردالغدیر، شرکت‌های خصوصی در مشاغل مختلف و یاری اعضا در موارد پزشکی، وسایل توان‌بخشی و مشکلات معیشتی و توان‌بخشی معلولان (شش ماهه اول سال ۱۳۹۸)؛
- شرکت در جلسه همفکری انجمن‌ها و مؤسسات حوزه معلولان با هدف بررسی راهکارهای شتاب‌بخشی به امر آموزش و اشتغال توان‌یابان در مؤسسه آموزشی و نیکوکاری

رعدالغدیر (جامعه معلولین ایران).

مجمع آموزشی و نیکوکاری رعدالغدیر سازمانی مردم‌نهاد است که در سال ۱۳۶۳ با هدف تسهیل در کسب استقلال اجتماعی معلولان جسمی - حرکتی در تهران راه‌اندازی شد و تمام خدماتش تا کنون برای جامعه هدف رایگان بوده است. در این مجموعه، ارتقای توانایی‌های توان‌یابان از طریق آموزش و مهارت‌آموزی از سه دهه گذشته آغاز شده و با گذشت زمان، خدمات توان‌بخشی، مددکاری اجتماعی، روان‌شناسی، مشاوره شغلی، کاریابی و کارآفرینی آن بیشتر شده است.

افزون بر فعالیت‌های اجرایی در مؤسسه مذکور در چند سال اخیر، موضوع اشتغال توان‌یابان هم برای مسئولان این مجموعه اهمیت یافته است. اشتغال حمایت‌شده و پایدار شیوه‌ای است که در مؤسسه پیگیری می‌شود و پس از آموزش توان‌یابان، آن‌ها به مراکز مختلف ارجاع داده می‌شوند یا اینکه زمینه‌ای برایشان فراهم می‌شود تا بتوانند آثار خود را در رشته‌های هنری ارائه کنند. البته این شیوه صرفاً برای توان‌یابان مؤسسه رعدالغدیر پیش‌بینی نشده، بلکه هر توان‌یابی که رزومه‌اش را ارائه دهد، می‌تواند از خدمات اشتغال حمایت‌شده استفاده کند. براساس آمارها توان‌یابان مؤسسه نام‌برده توانسته‌اند با برپایی نوزده غرفه و فروش محصولاتشان در آن‌ها، شامل آثار هنری، مواد غذایی و صنایع دستی، در دوره‌های زمانی یک‌ساله بیش از ۸۳ میلیون تومان در سال درآمد کسب کنند. همچنین ۲۲ نفر از کارآموزان جذب مراکز مختلف شده‌اند. از این تعداد نه نفر در بخش اداری و حسابداری، هفت نفر در بخش تولید و محتوا، چهار نفر در زمینه بازاریابی و خدمات و دو نفر در حوزه درمانی مشغول به کار شده‌اند.

در بحث فرهنگی نیز، کتابی با عنوان *راهی به سوی اشتغال سریع از خانم پناهی* و با مقدمه رئیس سازمان بهزیستی کشور (آقای محسنی بندپی) منتشر شد. همچنین چندین مصاحبه با نویسنده این کتاب، مبتکر این ایده، و چند تن از دیگر مسئولان این مجتمع انجام شد. در همه این موارد تأکید می‌شد که با راهکار اشتغال حمایت‌شده می‌توان مشکلات اشتغال را رفع کرد و معلولان را به اشتغال پایدار رساند (دفتر فرهنگ معلولین، ۱۳۹۶).

## ۵-۵. ارزیابی

ارزیابی آزمون نظام‌مند فعالیت‌های در حال انجام دولت با هدف تعیین تأثیرات آن در کوتاه‌مدت و بلندمدت است (شافریتز و بریک، ۱۳۹۰، ص. ۱۵۴). لذا در این بخش تأثیر کلی قوانین تصویب‌شده در راستای اشتغال معلولان ارزیابی شده تا مشخص شود انتظارات ما از برنامه و قوانین مصوب به‌شکلی کارآمد اجرا شده است یا خیر.

سازمان جهانی کار در سال ۱۳۸۸ اعلام کرد ۶۵۰ میلیون نفر در جهان معلولیت دارند که از این تعداد ۴۷۰ میلیون نفر در سن کار هستند. هشتاد درصد معلولان در سن کار، در کشورهای در حال توسعه بیکارند. ۴۲۶ میلیون نفر معلول زیر خط فقر به سر می‌برند (دفتر فرهنگ معلولین، ۱۳۹۶).

در خصوص نرخ اشتغال یا بیکاری معلولان، مستندات دقیقی در دست نیست و همین خود، ضعفی بزرگ در حوزه اشتغال معلولان است؛ چراکه نمی‌توان برای حل این مسئله برنامه‌ریزی دقیق کرد. آنچه بیان شده، اطلاعات موردی و جزئی است.

دفتر فرهنگ معلولین در سال ۱۳۹۶، در تحلیل آمار وضعیت اشتغال معلولان چنین گزارش کرده است: شرکت فیروز در قزوین تا کنون ۶۵۰ شغل برای معلولان، مؤسسه ردالغدیر در تهران ۴۰۰ شغل و بهزیستی هم ۴۰,۰۰۰ شغل برای این قشر ایجاد کرده است. فرض کنیم طی چهار دهه اخیر، ۵۰,۰۰۰ شغل برای معلولان راه‌اندازی شده باشد و همین آمار را مبنای تجزیه و تحلیل قرار دهیم. از سال ۱۳۵۸، یعنی سال تأسیس سازمان بهزیستی و پیدایش نظام جدید معلولان، ۳۸ سال گذشته است؛ یعنی هر سال ۱۶۰۰ شغل برای معلولان در سراسر ایران ایجاد شده است؛ اما آمار معلولان در سال ۱۳۵۸، با احتساب ۱۰ درصد و جمعیت ۳۰ میلیونی ایران، ۳ میلیون بوده و هم اکنون ۱۱ میلیون شده است؛ یعنی در سال ۱۳۵۸، از هر ۱۹۰۰ نفر معلول، یک نفر دارای شغل شده است. ولی در سال ۱۳۹۵، از هر ۶۹۰۰ نفر معلول یک نفر مشغول به کار شده است. البته این تحلیل در صورتی است که آمار کارایی ثابت مانده باشد و هر سال ۱۶۰۰ نفر اشتغال یافته باشند. با توجه به اینکه گفته می‌شود دست کم ۵/۵ میلیون معلول بیکار در سال ۱۳۹۵ وجود دارد و در حالت خوش‌بینانه ۵۰,۰۰۰ شغل را هم مربوط به سال ۱۳۹۵ بدانیم، یعنی از هر ۱۱۰ نفر معلول بیکار، یک نفر به سر کار رفته است. به عبارت دیگر، اگر سیر اشتغال به همین صورت باشد، ۱۱۰ سال طول خواهد کشید که ۵/۵ میلیون نفر شاغل بشوند؛ یعنی بیش از یک قرن؛ البته بر فرض اینکه دیگر شاخص‌ها ثابت بماند. این آمار و ارقام گویای این است که شیوه اشتغال و به‌کارگیری معلولان در ایران مشکل دارد و دستگاه‌ها خوب عمل نمی‌کنند (همان، ص. ۲۷).

برای اجرای ماده ۷ قانون جامع حمایت از معلولان، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور موظف است ۳ درصد از مجوزهای استخدامی را به معلولان اختصاص دهد؛ با این حال از زمان تصویب این قانون تا کنون، چنین اقدامی انجام نشده است (سعیدی، ۱۳۹۷، ص. ۵). در ایران، عملاً شاهد تخطی دستگاه‌ها از اجرای کامل قوانین هستیم. به‌ویژه برای قشر معلول جامعه سیستم نظارت بر وضعیت اجرای قوانین به‌خصوص سهمیه ۳ درصدی استخدام معلولان وجود ندارد و با وجود تلاش‌های بسیار برای تحقق برابری فرصت‌های شغلی در جامعه، در بحث اشتغال معلولان وضعیت مطلوبی حاصل نشده است. در این میان، سازمان بهزیستی، دست کم با نظارت بر عملکرد دستگاه‌های دولتی در استخدام معلولان، باید نقش

فعالی را در واداشتن آن‌ها به اجرای قانون ۳ درصدی استخدام معلولان ایفا کند (زرنشان، ۱۳۸۷، ص. ۲۴۹).

## ۶. نتیجه

### ۶-۱. اجراییات ناکافی؛ چالش اشتغال معلولان

زمانی می‌توان ادعا کرد که چرخه سیاست‌گذاری عمومی در این زمینه کامل شده و سیاست به‌شکلی اثربخش و کارا به‌اجرا درآمده که نتایج ارزیابی اقدامات صورت‌گرفته حاکی از بازخوردهای مثبت و بهبود وضعیت اشتغال این قشر باشد. در عمل، خیل معلولان مستعد بیکار وجود دارد و شکایت‌هایی که از جانب انجمن دفاع از حقوق معلولان بیان می‌شود، نشان‌دهنده اجرای ضعیف قوانین مطروحه در بحث اشتغال معلولان است. هنوز قانون ۳ درصدی استخدام معلولان به‌طور کامل اجرا نمی‌شود و بسیاری از دستگاه‌ها به این قانون عمل نمی‌کنند و فاقد عزم جدی برای جذب همیشگی معلولان هستند و حتی در مواردی اجتناب‌های عامدانه از استخدام این افراد دیده می‌شود. هنوز بسیاری از کارفرمایان درگیر کلیشه‌های ذهنی مبنی بر ناتوانی معلولان‌اند.

برای کشوری اسلامی همچون ایران باید تبعیضی در استخدام وجود نداشته باشد و همه با رویکرد فرصت برابر به اشتغال دست یابند.

افراد دارای معلولیت، به‌خصوص معلولان متوسط‌به‌بالا، توانایی دستیابی به اشتغال را به‌تنهایی ندارند و باید حمایت ویژه‌ای از این قشر صورت گیرد تا بتوانند در پرتو حمایت‌های موجود از مزایای ناشی از اشتغال بهره‌مند شوند. در این مقاله، با بررسی نظام‌مند بحث اشتغال معلولان مشخص شد که در بحث اجراییات، هنوز موفق عمل نشده و تا رسیدن به وضعیت توصیف‌شده در اسناد، فاصله زیادی وجود دارد.

### ۶-۲. راهکار توسعه اشتغال معلولان در جمهوری اسلامی ایران

به‌منظور ارتقای کیفی آگاهی‌های عمومی درخصوص از بین بردن کلیشه‌های ذهنی و شناساندن توانایی‌های این قشر، باید رسانه‌ها بیش از گذشته به این کار اهتمام ورزند و در راستای رفع نگرش‌های عدم اطمینان به کارکرد معلولان به‌طور جدی بکوشند؛ زیرا در وهله اول حل مشکل اشتغال معلولان نیازمند باور عمومی به توانمندی‌های آن‌هاست.

در راستای تحقق سیاست‌گذاری‌های صورت‌گرفته در زمینه اشتغال معلولان، باید شورای عالی نظارتی به‌منظور نظارت ویژه بر اجرای قانون‌گذاری در حوزه اشتغال معلولان و استخدام این قشر وجود داشته و در صورت تخطی دستگاه‌ها از استخدام معلولان توانمند و

مستعد، اقدامات لازم را انجام دهد. وجود یک نهاد نظارتی و پیگیری مداوم، می‌تواند زمینه مناسبی را برای تحقق یافتن فرصت برابر در احراز مشاغل در کشور فراهم آورد.

در بحث آموزشی و توسعه قابلیت‌های شغلی معلولان، باید در سراسر کشور مراکزی با هدف گسترش توانایی‌های معلولان دایر شود و در خدمت به اشتغال آنان، اقدامات توسعه‌ای لازم را انجام دهد.

## ملاحظات اخلاقی

### حامی مالی

این مقاله حامی مالی ندارد.

### مشارکت نویسندگان

تمام نویسندگان در آماده‌سازی این مقاله مشارکت کرده‌اند.

### تعارض منافع

بنابه اظهار نویسندگان، در این مقاله هیچ‌گونه تعارض منافی وجود ندارد.

### تعهد کپی‌رایت

طبق تعهد نویسندگان، حق کپی‌رایت (CC) رعایت شده است.

## References

- Abdisheva, A., & Yerbolatova, M. (2018). Problems of employment for physically disabled people in Astana. Retrieved from: <http://nur.nu.edu.kz/handle/123456789/3361>
- Alimoradi, M. (2016). *A sociological approach towards disabled employment in public organizations*. International Conference on Psychology and Educational Sciences, Law and Social Sciences in the Third Millennium. (Persain)
- Comprehensive law of supporting disabled (Document). (Persain)
- Constitution of Islamic Republic of Iran (Document). (Persain)
- Convention of individual rights of disabled (Document). (Persain)
- Cultural Office of Disabled. (2017). *Pathological study of disabled employment in Iran*. (Persain)
- Derani, K., & Salehi, K. (2006). The evaluation of work and knowledge high schools through CIPP model to design a model for improving the quality of high schools: the case of high schools in district 2 of Tehran. *Psychology and Educational Sciences*, 143-166. (Persain)
- Faraji, M. (2014). A comparative study of indiscrimination based on disability in employment. *Journal of Medical Laws*, 29(8), 167-195. (Persain)
- Hanga, K., DiNitto, D. M., Wilken, J. P., & Leppik, L. (2017). A person-centered approach in initial rehabilitation needs assessment: Experiences of persons with disabilities. *ALTER European Journal of Disability Research/Revue Européenne de Recherche sur le Handicap*, 11(4), 251-266.
- Hodavand, S., Rahimi, R., & Darabi, M. (2014). The validity of the CIPP evaluation model for the performance of educational centers: the case of petro-chemical company of Iran. *Strategic Studies and Educational Management*, 1, 119-138. (Persain)
- Hwang, S. K., & Roulstone, A. (2015). Enterprising? Disabled? The status and potential for disabled people's microenterprise in South Korea. *Disability & Society*, 30(1), 114-129.
- Karbalayi Esmael, H., Minui, M., & Haghightat Monfared, J. (2020). Designing an employment supportive model in line with entrepreneurship development of disabled. *Social Welfare*, 20(79), 367-407. (Persain)
- Labor law of Islamic Republic of Iran (Document). (Persain)
- Makizadeh, V., & Aziz Zadeh, S. (2021). Analyzing the qualitative aspects of disabled entrepreneur's performance. *Developing Entrepreneurship*, 14(1), 119-138. (Persain)
- Malek Mohammadi, H. (2015). *Principles of public policy making*. Tehran: Samt. (Persain)

- Narayanan, S. (2018). A study on challenges faced by disabled people at workplace in Malaysia. In *5th Putrajaya International Conference on Children, Women, Elderly and People with Disabilities (PICCWED 5)*, 30 June-1 July 2018. Hotel Bangi-Putrajaya, Bandar Baru Bangi, Malaysia.
- Parvin, Kh., & Hasanabadi, M. (2019). Employing disabled in executive organizations considering the decisions of the general committee in the justice administrative office. *Journal of Legal Administration*, 6(18), 9-31. (Persain)
- Rawles, J. (2004). *Justice as fairness* (translated into Farsi by Erfan Sabeti). Tehran: Qoqnoos. (Persain)
- Rawles, J. (2008). *Theory of justice* (translated into Farsi by Mohammad Kamal Sarvestani and Morteza Bohrani). Tehran: Institute of Cultural and Social Studies. (Persain)
- Rezaee Ghadi, M., & Shirkhani, A. (2020). Evaluation of public decision making in Islamic republic of Iran based on good governance. *Higher Politics*, 8(30), 165-186. (Persain)
- Rezaee, M., & Rezvanifar, M. (2019). Order and public policy making: analyzing the performance of public policy making in legal system of Islamic republic of Iran. *Public Law*, 21(63), 9-41. (Persain)
- Saeedi, F. (2018). Policy of enhancing disabled contribution under the legal perspective of supporting disabled and international documents. *Journal of Disability Studies*, 8, 116. (Persain)
- Shafritz, J. M., & Christopher, P. B. (2011). *Public policy making in the united states of America* (translated into Farsi by Hamidreza Malek Mohammadi). Tehran: Imam Sadegh University. (Persain)
- The fourth economic, cultural, and social development plan (Document). (Persain)
- The second economic, cultural, and social development plan (Document). (Persain)
- Vakil Al-Reaya, Y., & Aghvami, F. (2019). Analyzing the effectiveness of main factors of employment and launching business for disabled. *Journal of Development Management*, 39, 51-60. (Persain)
- Yazdani, N., & Moradi, M. (2017). Qualitative evaluation of BA in nursing from the perspective of students based on CIPP model. *Medical Science of Sadra*, 5(3), 159-172. (Persain)
- Zahirinia, M. (2011). Analyzing the individual and social consequences of disability. *Cultural Studies of Hormozgan*, 1(1-2), 162-180. (Persain)



Zarneshan, Sh. (2008). Supportive system of employment right of disabled in the legal system of Iran and international document of human rights. *Legal Studies*, 13(7), 237-257. (Persain)

<https://iransdp.com>

<https://khabarban.com>

<https://www.handicapcenter.com>

<https://www.isna.ir>

<https://www.salamatnews.com>