تدوین برنامه هفتم توسعه نشان‌دهنده مطالعه ناقص و عدم اشراف به مشکلات حوزه معلولیت است

معلولان، فراموش‌شدگان برنامه هفتم!

گروه اجتماعی

پس از حذف ردیف بودجه قانون حمایت از حقوق معلولان، دولت در تدوین برنامه توسعه هفتم نیز، نه تنها بخش‌های حمایت از معلولان را حذف کرده، بلکه با بدعت‌گذاری در قانون و با قید مواد و بندهای تازه، حمایت از این قشر را کمتر و مشروط‌تر کرده و این در حالی است که حوزه معلولیت در برنامه‌های توسعه دوم تا ششم بیش و کم مورد توجه بوده است.

از سال ۱۳۶۸ تا امروز، و در برنامه‌های دوم تا ششم توسعه حمایت آشکار و اولویت‌بندی شده از معلولان کشور مشهود بود. در نظرگرفتن مستمری از محل بودجه عمومی، تأمین زمینه‌های آموزشی، اشتغال، ساماندهی ارائه خدمات، مناسب‌سازی اماکن عمومی، تأمین خدمات پیشگیری از بروز تشدید معلولیت‌ها، تأمین امکانات بهبود وضع جسمی، ذهنی، اجتماعی و اقتصادی و حتی مناسب‌سازی بسترهای اجتماعی و فرهنگی نیز در برنامه‌های پنج‌ساله دوم تا ششم توسعه برای معلولان کشور پیش‌بینی شده بود، اما برنامه هفتم نه تنها در این زمینه به هر ۶ قانون قبلی پشت کرده بلکه پا را فراتر نهاده و در ماده ۱۶ برنامه هفتم توسعه، دولت به کارگیری معلولان با دستمزد و مزایای کمتر از نرخ مصوب شورای عالی کار را مجاز اعلام کرده است.

همچنین در تبصره یک ماده ۱۹۹ برنامه هفتم، دولت وزارت کار را، به جای افزایش خدمات و حمایت بیشتر از معلولان، به رصد رعایت شروط حمایت و استحقاق افراد و اقدام برای تداوم و حذف خدمات به آن‌ها کرده است. در تبصره ۲ همین ماده نیز دستگاه‌های حمایتی مکلف شده‌اند تا سالانه ۲۰ درصد از خانوارهای تحت پوشش خود که دارای فرد در سن اشتغال و دارای توانایی کار کردن باشند و درآمد آنها در حد تأمین کفاف موضوع این ماده هستند را پس از توانمندسازی «از چرخه حمایت معیشتی خارج کنند.»

این در حالی است که در بند ب ماده ۳۹ برنامه توسعه پنجم، خروج ۱۰ درصدی معلولان از چرخه حمایتی پیش‌بینی شده بود که عملا اجرایی نشد. زیرا بهزیستی و سایر دستگاه‌های ذیربط، برنامه مدون و علمی برای توانمندسازی جامعه هدف متناسب با شرایط جسمی و اقتصادی آنها ندارند. برهمین اساس تبصره دوم ماده ۱۹۹ برنامه هفتم باعث خواهد شد بهزیستی به ناچار از هر طریق ممکن جامعه هدف را حذف کند! چون از ارائه و اجرای برنامه‌های توانمندسازی عاجز است.

بنابراین تدوین برنامه هفتم توسعه با روند فعلی نشان‌دهنده مطالعه ناقص و عدم اشراف به مشکلات حوزه معلولیت است که در زمینه حقوق اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی برای حوزه معلولیت پیش‌بینی لازم را نکرده و وجود چنین نقصی را با ورق حاکم بر تدوین قوانین که مبتنی بر همه جانبه‌نگری و توجه به همه گروه‌های اجتماعی است در تضاد است.

بدیهی است اجرای برنامه‌ای که فاقد برنامه ریزی و سیاست‌گذاری برای معلولان است در میان مدت، حوزه معلولیت را بیش از قبل مغفول نگه داشته و در همه حوزه‌ها به ویژه در بحث پیشگیری از بروز معلولیت، توانبخشی، توانمندسازی و مشارکت معلولان در جامعه، تبعات جبران ناپذیری برای این حوزه به همراه خواهد داشت.

موارد پیش گفته، بخشی از نامه کمپین حمایت از حقوق معلولان خطاب به نمایندگان مجلس شورای اسلامی است و با توجه به آنکه قانون هفتم توسعه، نقشه راه ۵ سال آینده دولت‌ها و کشور را تعیین می‌کند، خواسته افراد دارای معلولیت این است که در بررسی لایحه با بهره‌گیری از تجارب پیشینیان و تشکیل اتاق فکرهایی با حضور معلولان، از ندیده گرفتن حقوق این قشر پیشگیری شود.

بهزیستی برنامه مدونی برای توانمندسازی ندارد

بهروز مروتی، مدیرکمپین حمایت از حقوق معلولان در تشریح این مسئله به «رسالت» می‌گوید: «پس از حذف ردیف اعتبار قانون حمایت از حقوق معلولان در بودجه ۱۴۰۲ و تضییع حق آنها؛ حالا در برنامه هفتم توسعه نیز معلولان از حق خود محروم شده‌اند. این موارد نشان می‌دهد رویکرد دولت نسبت به معلولان مثبت نیست. در برنامه هفتم، دو ماده قانونی وجود دارد که اصلا قابل دفاع نیست. ماده ۱۶ این برنامه، به بنگاه‌ها و کارفرماها اجازه داده تا حقوق و دستمزد نیروهای معلول را پایین‌تر از حداقل دستمزد مصوب پرداخت کنند و این سیاست نادرستی است. از ابتدای این دولت تاکنون نه تنها برای بهبود وضعیت زندگی معلولان اقدامی صورت نگرفته، بلکه می‌خواهند به صورت رسمی در قالب برنامه توسعه به کارفرمایان و بنگاه‌ها اجازه دهند که این افراد را با حداقل دستمزد استخدام کنند! در برنامه‌های توسعه هیچ گاه چنین سیاستی دنبال نشده، با این وجود معلولان نصف و یا یک سوم حداقل دستمزد را دریافت کرده‌اند و با قراردادهای سفید امضا مشغول به کارند و اگر طبق برنامه هفتم توسعه، دستمزد نیروهای معلول پایین‌تر از حداقل دستمزد مصوب پرداخت شود، ظلم بزرگی است. تبصره ۲ ماده ۱۹۹ برنامه هفتم نیز نهادهای حمایتی را موظف کرده که سالانه ۲۰ درصد از خانواده‌های تحت پوشش خود را که دارای فرد در سن اشتغال و توانایی کار کردن باشند، پس از اجرای طرح توانمندسازی از چرخه حمایت معیشتی خارج کنند که این هم جای شگفتی دارد، به این دلیل که بهزیستی برنامه مدونی برای توانمندسازی مددجویان تحت پوشش خود ندارد. اگرچه از سوی سازمان بهزیستی ۱۵۰ میلیون تومان تسهیلات اشتغال و توانمندسازی پرداخت می‌شود، اما با این عدد و رقم هامی توان شغل پایداری ایجاد و افراد دارای معلولیت را توانمند کرد. بسیاری از معلولان، این تسهیلات را دریافت و برای رفع مشکلات مالی خود هزینه می‌کنند. از سوی دیگر، پروسه دریافت وام فرساینده و بلندمدت است و پس از اختصاص وام نیز، بهزیستی پایش و راستی آزمایی نمی‌کند که آیا فرد معلول، کسب و کاری راه اندازی کرده و یا به دلیل ناتوانی مالی، وام دریافتی را برای دیگر هزینه‌های زندگی صرف کرده است.»

مروتی بیان می‌کند: «از برنامه دوم به بعد همزمان با افزایش آگاهی و دانش در جامعه، به معلولان و برنامه‌ریزی برای بهبود وضعیت آنها توجه شد و این توجه هر ۵ سال یکبار در برنامه‌های بعدی پررنگ‌تر شد. در قانون برنامه دوم به «تعمیم، گسترش و بهبود تأمین نظام اجتماعی به وسیله تأمین منابع از محل بودجه عمومی به منظور پرداخت مستمری به اقشار نیازمند، زنان و کودکان بی‌سرپرست و معلولین» اشاره شده است. همچنین در بند ۷ سیاست‌های پرسنلی بخش دولتی برنامه دوم توسعه صراحتا برایجاد زمینه‌های آموزش و اشتغال معلولین و جانبازان با توجه به قابلیت‌ها و توانایی‌های آنها تأکید شده است. معلولان در برنامه سوم هم مورد توجه بودند. در ردیف ۱ ماده ۳۸ برنامه سوم توسعه، قانونگذار به «پیشگیری از آسیب‌های اجتماعی و معلولیت‌های جسمی و روانی برای آحاد جامعه» اشاره کرده و در ردیف ۴ همین ماده «پرداخت مستمری به نیازمندانی که توان کار و فعالیت ندارند» را وظیفه قانونی دولت‌ها دانسته است. طبق بند ل ماده ۹۷ برنامه چهارم توسعه باید «مستمری ماهیانه خانواده‌های نیازمند و بی‌سرپرست و زنان سرپرست خانواده تحت پوشش دستگاه‌های حمایتی به‌میزان حداقل حقوق و دستمزد در سال اول برنامه افزایش پیدا کند.» در ماده ۲۷ برنامه پنجم توسعه بند ی ماده ۴ نیز «تأمین خدمات پیشگیری از بروز یا تشدید معلولیت‌ها و آسیب‌های اجتماعی در گروه‌های هدف و تحت پوشش قرار دادن آنها در سه سطح پیشگیری، درمان و توانبخشی» به عنوان یک وظیفه بر عهده دولت گذاشته شده و طبق بند ک همین ماده دولت موظف به «فراهم آوردن امکانات لازم به منظور بهبود وضع جسمی، ذهنی، اجتماعی و اقتصادی معلولین برای ادامه زندگی و تلاش برای تأمین استقلال و خودکفایی معلولان، افراد محروم از فرصت‌های برابر اجتماعی و آسیب دیدگان اجتماعی» شده است. در ردیف ۴ بند ب ماده ۸۰ برنامه ششم، تحت پوشش قراردادن و تمهید تسهیلات اشتغال برای کلیه مددجویان واجد شرایط پشت نوبتی کمیته امداد امام خمینی و سازمان بهزیستی، به لحاظ اعتبار مورد نیاز پرداخت مستمری آنها، در بودجه‌های سنواتی سالانه مطرح شده است. بر اساس ماده ۷۹ برنامه ششم توسعه «دولت موظف است در طول اجرای قانون برنامه علاوه بر پرداخت یارانه ملی، هرسال حداقل مستمری خانوارهای مددجویان تحت حمایت کمیته امداد و سازمان بهزیستی را متناسب با سطح محرومیت بر مبنای متوسط ۲۰ درصد حداقل دستمزد مصوب شورای عالی کار» پرداخت کند. این‌ها مفادی است که نشان می‌دهد کشور ما قوانین خوب کم ندارد، اما متأسفانه در اجرا مسئله‌ساز است و برنامه‌های توسعه حدود ۳۴ درصد محقق شده است. اما به هر روی ریل گذاری و سیاست گذاری در برنامه‌های توسعه، چراغ و نقشه راهی برای ۵ سال آینده است و می‌تواند افق امیدوارکننده‌ای برای معلولان باشد.»

مدیرکمپین حمایت از حقوق معلولان در خاتمه، از سکوت و انفعال سازمان بهزیستی انتقاد و عنوان می‌کند: «یکی از مشکلات اساسی در برنامه هفتم توسعه، انفعال این سازمان است، در حذف ردیف بودجه هم، به نوعی مشکل اصلی ما همین رویکرد منفعلانه بود. سازمانی که افراد غیرمتخصص و بدون تجربه کاری را به خدمت می‌گیرد و بدون هیچ برنامه‌ای به افزایش نارضایتی معلولان دامن می‌زند. این در حالی است که سازمان بهزیستی هرهفته با چندین نماینده مجلس، جلسه برگزار می‌کند، اما مشخص نیست که در این جلسات چه مسائلی پیگیری می‌شود، روشن است که مشکلات جامعه معلولان را به نمایندگان مردم منتقل نمی‌کنند، به این دلیل که پس از حذف ردیف بودجه معلولان اتفاقی رخ نداد، بودجه بهزیستی هم ۵۰ درصد کاهش یافت، بازهم این سازمان اعتراضی نکرد. در حال حاضر نیز در برنامه هفتم توسعه نه تنها معلولان حذف شده‌اند، بلکه دو ماده قانونی علیه این قشر به رشته تحریر درآمده، اما بازهم این سازمان سکوت کرده! مشخص است که سازمان بهزیستی به فکر بهبود و ارتقاء کیفیت زندگی جامعه هدف خود نیست و همین تساهل و تسامح معلولان را دچار مشکل کرده است.»

کامران عاروان، مدیرعامل جامعه معلولین از دیگر منتقدان لایحه برنامه هفتم توسعه است که بر رویکرد منفعلانه سازمان بهزیستی تأکید دارد، اما تصمیم گیری و برنامه نویسی بدون حضور معلولان مهمترین انتقاد اوست. عاروان در گفت‌وگو با «رسالت» تشریح می‌کند: «به هنگام تصمیم برای جامعه معلولان و یا در برنامه ها توسعه باید تصمیم گیری و برنامه ریزی با حضور معلولان باشد. یا اصطلاحا «با ما برای ما تصمیم بگیرند». ولی در دولت سیزدهم این رویه حاکم نیست و در بحث برنامه ریزی و برنامه نویسی؛ بدنه کارشناسی و یا مدیران میانی به معلولان توجهی ندارند، درحالی که باید در برنامه های توسعه و نظام بودجه ریزی به این مسئله توجه کرد. بخشی از این مسئله برمی گردد به اینکه بدنه کارشناسی نسبت به معلولان اشراف لازم را ندارند و حتی کسب اطلاع هم نمی کنند که با چه گروه و یا قشری مواجه اند. بالغ بر ۲۰ درصد معلولان در شرایط فعلی بیکارند، تعداد زیادی مستمری بگیرند و فاقد شغل پایدار و ثابت اند و یا حقوق بالایی ندارند و بسیاری از آنها زیرخط فقرند، با این وجود تبصره ۲ ماده ۱۹۹ برنامه هفتم توسعه با رویکرد حذف مددجویان از چرخه حمایتی تدوین شده و گویا تصور کرده‌اند به صرف پرداخت تسهیلات اشتغالزایی می‌توان معلولان را از چرخه حمایت حذف کرد، درحالی که برای معلولان باید زیرساخت ها را فراهم کرد، در غیر این صورت با پرداخت وام نمی‌توان معلول را توانمند و صاحب شغل کرد. سرمایه گذاری در هر رسته ای با وام اشتغال ۱۵۰ میلیون تومانی ممکن نیست. ضمن آنکه پروسه‌ای زمانبر است و نمی‌توان در جامعه‌ای که تورم آن بالای ۵۰- ۴۰ درصد است، با وام ۱۵۰ میلیون تومانی اشتغالزایی کرد. از طرفی یک فرد معلول به راحتی نمی تواند به عرصه رقابت در بازار وارد شود و اساسا در برخی از شهرهای کشور مثل سیستان و بلوچستان امکانی برای سرمایه گذاری فراهم نیست.»

عاروان با اشاره به ماده ۱۶ برنامه هفتم توسعه تصریح می کند: «مطابق این ماده، یک کارفرما اجازه دارد دستمزد معلولان را پایین‌تر از حداقل دستمزد مصوب پرداخت کند، درحالی که این خلاف کنوانسیون بین‌المللی حقوق معلولان است. این کنوانسیون که کشور ما هم به آن پیوسته، هیچ گونه تبعیضی را برای معلولان از نظر شغلی و اجتماعی قابل قبول نمی داند، بنابراین آنچه در برنامه هفتم توسعه نگاشته شده، یک تبعیض و بی عدالتی آشکار است و امیدواریم دولت، مواد برنامه هفتم را به نفع معلولان اصلاح کند.»

هدفگذاری بدون تدوین برنامه، راه به جایی نمی‌برد

سهیل معینی، مدیرعامل شبکه ملی نابینایان و کم بینایان چاوش نیز در تحلیل این برنامه و بی توجهی به معلولان نکاتی را در گفت و گو با «رسالت» مطرح کرده است. معینی معتقد است: «برنامه هفتم توسعه را ابتدا باید از نگاه وسیع‌تری دید و پس از آن می توان به شکل خاص‌تر و از زاویه دید معلولان آن را بررسی کرد. این برنامه از بُعد توسعه پایدار، چندان ماهیت برنامه ای ندارد و فاقد هدفگذاری مشخص است و فصول مختلف آن ابدا همدیگر را تکمیل نمی کنند. جدا از مشکلات شکلی و ماهوی، در تکنیک برنامه نویسی و در توجه به حوزه اجتماعی هم دچار مشکل است و نمایانگر عبور سرسری از حمایت ها و کمک های اجتماعی است، به این معنا که سعی شده مواردی مثل پرداخت یارانه و کمک‌های معیشتی تنها به شکل گذرادر برنامه ذکر شود. روشن است که برنامه نویس به دنبال توسعه شاخص‌های اجتماعی در ۵ سال آینده نیست و تلاش شده دولت، احکام پایه‌ای جدیدی را نپذیرد. برنامه هفتم توسعه به خیلی از گروه‌های اجتماعی توجه خاصی نداشته و کمتر به گروه‌های خاص پرداخته است. عدم توازن در توجه به گروه‌های اجتماعی مختلف، یکی از شاخص های این برنامه است و از این بابت مشکلات جدی دارد و در سایه این برنامه، اتفاقات مثبتی از منظر توسعه اجتماعی رقم نمی‌خورد. به گفته اقتصاددانان، سیاست‌های حاکم بر این برنامه بیشتر انقباضی است تا انبساطی و به دنبال کنترل دخل و خرج دولت است و به همین علت سعی شده دولت تعهدات اجتماعی وسیعی را نپذیرد. وقتی با چنین نگاهی برنامه نوشته می‌شود، طبیعی است که ما احکام پایه‌ای اثرگذاری در حوزه اجتماعی نمی بینیم. آن حکمی که در تبصره ۲ ماده ۱۹۹ مبنی بر الزام دستگاه‌های حمایتی برای خروج ۲۰ درصد از گروه‌های هدف در سال ذکر شده، نمایانگر همین مسئله است. البته اگر از جنبه انصاف و نگاه علمی دور نشویم، این حکم اشکالی ندارد. اینکه دولت به دستگاه‌های حمایتی تکلیف کند که ۲۰ درصد گروه‌های تحت حمایت را طبق یک برنامه توانمندسازی از چرخه حمایت خارج کند، به خودی خود تکلیف و هدف بدی نیست. برای آنکه قرار نیست افراد تحت پوشش دستگاه‌های حمایتی، هرسال توسعه پیدا کنند، این یک ضعف جدی در ساختار کشور است و نشان می دهد در زمینه اقتصادی و اجتماعی بدون برنامه و بدون شاخص گذاری عمل کردیم.»

معینی می افزاید: «وقتی در کشوری، رشد و توسعه اقتصادی به درستی اتفاق نمی افتد، حاصل آن توسعه فقر خواهد بود و هنگامی که فقر در جامعه تسری یافت، گروه‌های بیشتری به حمایت نیاز پیدا می کنند. بنابراین مادامی که برنامه ریزی های اقتصادی درست باشد، دولت افراد را به سمت وسوی توانمندسازی سوق می‌دهد و اقشار آسیب‌پذیر به جای گردن کجی برای دریافت کالابرگ و حداقلی از معیشت، می توانند درآمد کسب کنند. دلیلی ندارد که قشر گسترده‌ای تحت پوشش سازمان‌های حمایتی باشند. زمانی دستگاه‌های حمایتی ما می توانند خوب عمل کنند که سالانه ۱۰ تا ۲۰ درصد از گروه هدف خود را به علت توانمندسازی کاهش دهند. در نتیجه هدف مشخص شده در برنامه هفتم توسعه بد نیست، اما هدفگذاری بدون تدوین برنامه، راه به جایی نمی بر