

تشغيل المعوقين في الأردن

طموحات كبيرة وواقع صعب

سلسلة تقارير
المرصد العمالي الأردني

كانون أول ٢٠٠٩
عمان - الأردن

تقرير

المرصد العمالي الأردني

www.labor-watch.net



FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG

Phoenix
الفينيق
المركز الأردني للدراسات والبحوث
JORDANIAN RESEARCH CENTER

تشغيل المعوقين في الأردن

طموحات كبيرة وواقع صعب



كانون الأول 2009

عمان - الأردن

تشغيل المعوقين في الأردن

طموحات كبيرة وواقع صعب



مركز الفينيق للدراسات الاقتصادية والمعلوماتية

مركز الفينيق للدراسات الاقتصادية والمعلوماتية، مؤسسة بحثية علمية مستقلة، تأسست في عمان عام (2003). يسعى المركز إلى إعداد الدراسات والأبحاث التي تتناول مختلف مجالات التنمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية في الأردن في إطار محيطه العربي والإقليمي والدولي. ويعمل كذلك على إجراء استطلاعات الرأي العام بهدف التعرف على الموقف الحقيقي لمختلف فئات المجتمع الأردني من مختلف القضايا التي تمس حياته اليومية من تشريعات وسياسات اقتصادية واجتماعية وسياسية. ويعمل المركز أيضاً على تقديم الخدمات والاستشارات الإحصائية والمنهجية للباحثين والدارسين ومراكز البحوث والدراسات. إلى جانب تنظيم المؤتمرات والندوات وورش العمل بهدف فتح حوار حر يتناول مختلف مجالات التنمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والموضوعات العلمية ذات العلاقة باهتمامات المركز.

Phenix Center for Economic and Informatics Studies

Phenix Center for Economic and Informatics Studies, is an independent scientific research institution, was founded in Amman in (2003). The Center seeks to prepare studies and researches on various areas of economic, social and political development in Jordan, in the framework of the Arabic, regional and international levels. Works as well as to conduct public opinion polls in order to identify the real positions of the Jordanian society towards various issues that affecting the daily lives such as legislation, economic policies, social and political issues. The Center also provides researchers, scholars and research centers with statistical and methodological consultancy services. Also, organizing conferences, seminars and workshops in order to open free dialogue deals with the various areas of economic, social, political and scientific topics relevant to the concerns of the Center.

الفهرست

الموضوع	الصفحة
تقديم:	10
الملخص التنفيذي	11
الملخص باللغة الإنجليزية	16
مدخل إلى واقع المعوقين في الأردن	22
الاتفاقية الدولية الخاصة بالأشخاص المعوقين	24
التشريعات الأردنية الخاصة بذوي الإعاقات	26
تشغيل المعوقين	28
تأهيل وتدريب المعوقين	32
الصعوبات التي يواجهها المعوقين في العمل	34
الخلاصة والتوصيات	36
المراجع	39

تقديم:

يقوم المرصد العمالي التابع لمركز الفينيق للدراسات الاقتصادية والمعلوماتية بالتعاون مع مؤسسة فريدريش ايرت الألمانية في هذا التقرير بمتابعة ظروف عمل فئة خاصة تتمثل بالأشخاص المعوقين في الأردن وتشغيلهم.

ويغطي هذا التقرير الجدول الدائر في الأردن حول أعداد المعوقين ومعدلات تشغيلهم ومدى التزام المؤسسات والدوائر الحكومية والمستقلة والخاصة بتنفيذ متطلبات القوانين المحلية والمعايير الدولية المتعلقة بتشغيل الأشخاص المعوقين الذين لا تحول إعاقتهم عن ممارستهم للعمل الذي يتلاءم مع طبيعة ومستوى الإعاقات التي يعانون منها وتوفير فرص عمل ملائمة لهم.

ويسلط التقرير الضوء على المواد الخاصة بتشغيل الأشخاص المعوقين في كل من قانون حقوق الأشخاص المعوقين رقم 31 لسنة 2007 وقانون العمل رقم 8 لعام 1996 وتعديلاته، والاتفاقية الدولية الخاصة بحقوق ذوي الإعاقة التي صادق عليها الأردن، بالإضافة إلى اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم (159) لسنة 1983 بشأن التأهيل المهني والعمالة للمعوقين. كذلك يقدم التقرير جملة من التوصيات التي من شأن الأخذ بها تحسين ظروف حياة الأشخاص المعوقين بشكل عام وتحسين إدماجهم بالمتنوع وسوق العمل،.

الملخص التنفيذي

توصل التقرير إلى أن مستويات تشغيل الأشخاص المعوقين في القطاعين العام والخاص في الأردن متدنية جداً. وأن الإعداد الحقيقية للمعوقين في الأردن غير متفق عليها وتثير جدلاً كبيراً، ففي الوقت الذي كشف فيه التعداد العام للسكان في الأردن عام 2004 عن أن نسبة المعوقين في الأردن تشكل ما نسبته 1.2 بالمائة من مجموع السكان، فإن المجلس الأعلى لشؤون الأشخاص المعوقين يقدر عدد ذوي الإعاقات في الأردن بحوالي 4 بالمائة من المواطنين، والبنك الدولي يقدر نسبة الأشخاص المعوقين في الأردن ما بين 4 بالمائة و 6 بالمائة من عدد السكان الكلي، إلى جانب ذلك تشير تقديرات منظمة الصحة العالمية لنسبة الأشخاص المعوقين في مختلف أنحاء العالم ب 10 بالمائة من مجمل السكان في العالم.

كذلك بين التقرير أنه لا يوجد أرقام دقيقة تتناول مستوى تشغيل المعوقين في الأردن، وأن الأرقام المتوفرة حول نسبة المعوقين الذين يشتغلون على مستوى المملكة تستند على نتائج التعداد السكاني لعام 2004 الذي لم تقر بصحته أي جهة ذات علاقة بالمعوقين في الأردن، والذي أشار أن نسبة المعوقين المشتغلين شكلوا ما نسبته 12 بالمائة من مجمل المعوقين الذين تم رصدتهم في التعداد المذكور، وكان أغلبهم من فئة الإعاقة الحركية والإعاقة السمعية/النطقية.

هذا وكان الأردن قد صادق على الاتفاقية الدولية لحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، والتي تكفل حق الأشخاص ذوي الإعاقة في العمل، كذلك صادق على اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم (159) لسنة 1983 بشأن التأهيل المهني والعمالة للمعوقين. وبالرغم من أن الأردن قام بتطوير التشريعات المتعلقة بقضايا المعوقين ورعايتهم وتأهيلهم وتشغيلهم في ضوء المعايير والاتفاقيات الدولية المذكورة، وبالرغم من النصوص الواضحة في كل من قانون حقوق الأشخاص المعوقين رقم 31 لعام 2007 الذي أشار أن نسبة المعوقين المشتغلين تقدر ب 4 بالمائة من مجمل العاملين كحد أدنى، وقانون العمل رقم (8) لعام 1996 وتعديلاته وتقدر نسبتهم ب 2 بالمائة كحد أدنى، إلا أن واقع تشغيل المعوقين في الأردن بعيد جداً عن هذه المتطلبات رغم اختلاف النسب في القوانين.

كذلك تبين أن هنالك تدني شديد في مستويات تشغيل الأشخاص المعوقين في القطاعين العام والخاص، وإن كانت معدلات تشغيل الأشخاص المعوقين في القطاع الحكومي أعلى منها القطاع الخاص، إذ تقارب نسبة تشغيلهم في القطاع العام سواء كانت وزارات أو مؤسسات مستقلة أو بلديات أو جامعات رسمية ما نسبته 1 بالمائة في أحسن الأحوال، أما في القطاع الخاص فمستوى تشغيل الأشخاص المعوقين يكاد لا يذكر، وهي أقل بكثير مما نصت عليه القوانين الأردنية.

كذلك هنالك تدني في أعداد الأشخاص المعوقين الذين استفادوا من قروض مؤسسات الإقراض الحكومي للمشاريع الصغيرة وخاصة صندوق التنمية والتشغيل أكبر هذه الصناديق، إذ لا يتجاوز عدد المقترضين من ذوي الاحتياجات الخاصة 20 مقترضاً منذ تأسيسه في عام 1991. هذا الى جانب تدني مستوى استفادة الأشخاص المعوقين من القروض الميسرة التي تقدمها العديد من البرامج والمشاريع والمؤسسات الرسمية والأهلية.

إلى جانب ذلك بين التقرير أن تشغيل الأشخاص المعوقين مرتبط بشكل كبير بمستوى تعليمهم وتأهيلهم أكاديمياً ومهنياً. إذ أن نسبة الأشخاص المعوقين ممن هم دون الثانوية العامة تصل إلى 78 بالمائة من مجمل العدد الكلي للمعوقين، الأمر الذي يعيق إخضاعهم لبرامج التدريب والتأهيل. إذ وعلى الرغم من الجهود التي تبذلها الأطراف ذات العلاقة والمتمثلة في وزارة العمل ومؤسسة التدريب المهني والمجلس الأعلى لشؤون الأشخاص المعوقين في مجال تقديم وتطوير برامج تدريبية لتأهيلهم على مهن تتلاءم وإعاقاتهم، إلا أن هذه الخطوات ما زالت في بداياتها وبحاجة إلى جهود مكثفة، سواء من حيث أنواع برامج التدريب أو انتشارها في مختلف أنحاء المملكة وخاصة في المناطق الريفية والنائية، أو في مجال تأهيل مدربين متخصصين في تدريب المعوقين أو في مجال تشجيع المعوقين أنفسهم للالتحاق ببرامج التدريب والتأهيل.

وتبين أن المشتغلين من الأشخاص المعوقين يعانون من عدم حصولهم على وظائف تتلاءم وطبيعة إعاقاتهم، ومنها طول ساعات العمل، وانخفاض الأجور التي يتقاضونها بحجة انخفاض إنتاجيتهم، وعدم توفر التسهيلات البيئية التي تتلاءم وظروفهم حركتهم مثل الطرق والحمامات الخاصة وغيرها في أماكن العمل. وإلى جانب ذلك يعاني العديد منهم من عدم الاعتراف بقدراتهم المهنية، والاتجاهات السلبية لدى العديد من أصحاب العمل نحو تشغيل الأشخاص المعوقين والتخوف من الأعباء المالية لمتطلبات البيئة المناسبة لعملهم.

وأوصى التقرير بضرورة تفعيل دور المؤسسات الرقابية للتحقق من التزام مؤسسات القطاع العام والخاص بنصوص القوانين المتعلقة بتشغيل الأشخاص المعوقين. بالإضافة إلى ضرورة تعميم المواد القانونية الخاصة بتشغيل الأشخاص المعوقين في قانون العمل وقانون حقوق الأشخاص المعوقين على كافة المؤسسات العامة والخاصة. والعمل على تحفيز مؤسسات القطاع الخاص على تشغيل الأشخاص المعوقين من خلال إعفائهم من بعض الرسوم الضريبية و عمل قائمة ذهبية لهذه المؤسسات.

وأوصى التقرير كذلك بضرورة تصميم برامج تدريبية مهنية خاصة بالأشخاص المعوقين تتلاءم وطبيعة إعاقاتهم في إطار عمل مؤسسة التدريب المهني ومؤسسات المجتمع المدني ذات العلاقة. وتوعية وإرشاد الأشخاص المعوقين بأهمية ضرورة التحاقهم ببرامج التدريب المهني وسوق العمل. بالإضافة إلى ضرورة

قيام المؤسسات الحكومية والخاصة بتقديم التسهيلات البيئية الملائمة لممارسة الأشخاص المعوقين لعملهم بشكل طبيعي ومريح.

كما أوصى التقرير بضرورة قيام صناديق الإقراض بتصميم برامج إقراض ميسرة وخاصة بمشاريع موجهة للأشخاص المعوقين تأخذ بعين الاعتبار قدراتهم وحاجاتهم. وطالب التقرير بضرورة توحيد النصوص القانونية المتعلقة بتشغيل الأشخاص المعوقين الواردة في المادة 13 من قانون العمل والتي تطالب بتشغيل المعوقين بحد أدنى 2 % ، والمادة 4 من قانون حقوق الأشخاص المعوقين والتي تطالب بتشغيل المعوقين بحد أدنى 4 % . إلى جانب ذلك أكد التقرير على ضرورة قيام النقابات العمالية الأردنية بدورها في متابعة ظروف عمل وتشغيل الأشخاص المعوقين والاهتمام بمصيرهم وقضاياهم.

وأوصى التقرير كذلك بضرورة إجراء دراسات مسحية لتحليل واقع عمل الأشخاص المعوقين في الأردن، والصعوبات التي يواجهونها للحصول على فرص عمل، وتحليل واقع المعوقين في الأردن بشكل عام والوقوف على مؤشرات حقيقية دقيقة تتعلق بأعدادهم وأنواع الإعاقات التي يعانون منها وتوزيعهم الجغرافي.

Executive Summary

Employment for Disabled People in Jordan "Big Ambitions and Difficult Reality"

The report found that the levels of employing disabled people in Jordan, in both, the private and public sectors are very low, and that the real numbers of disabled people in the country are not agreeable and very controversial. In the time when the general census was done in Jordan in 2004, it showed that the percentage of the disabled people is 1.2% from the general population, while the Higher Council for the Affairs of Persons with Disabilities (HCAPD) estimates the percentage by 4%, and the World Bank estimate's it between 4% and 6% of the general population; in addition to that, the estimation of the World Health Organization (WHO) indicates that the percentage of disabled people is 10% worldwide.

Also there is no accurate number for the level of employment of the disabled people in Jordan; the current percentage is based on the 2004 general

census, which is not recognized by any authority or organization working with disabled people in Jordan; the 2004 general census indicated that 12% of the total of disabled people are employed, most of them have either movement or hearing/speaking disabilities.

Jordan signed on the Convention on the Rights of People with Disabilities (CRPD) which guarantees the right of employment for this group; Jordan also signed on the International Labor Organization (ILO) agreement of Vocational Rehabilitation and Employment of Disabled Persons (number 159 of the year 1983). Although Jordan has developed legislations concerning the rights of disabled people and their rehabilitation and employment in the light of the mentioned international agreement, and although of the clear articles in the law of disabled people rights number 31 of the year 2007 which states that the percentage of disabled people in the work force shouldn't be less than 4%, and labor law number 8 of the year 1996 that defines the minimum percentage with 2%, but the reality of disabled people in Jordan is very far such requirements, in

addition to that the percentages is different is both laws.

Also, the report showed that there is a very low level of employment of disabled people in the public and private sectors; although it's higher in the public sector, it not more than 1% in best cases and it is inconsiderable in the private sector, and much less than what's mentioned in the Jordanian laws.

In addition to that, the number of disabled people who benefited from governmental small projects loans, especially the loans of Development and Employment Fund (DEF), is very low too, since the number of disabled people who took loans from DEF is only 20 people since its establishment in 1991; beside that, the percentage is very low too in the case of simplified loans provided by different governmental and national institutions.

The employment of disabled people is very much connected to with their educational levels, both academically and vocationally; the percentage of disabled people with less than a high school

degree is 78% of their total number, the thing that prevent them from joining training and rehabilitation programs. Regardless of the efforts done by related authorities, which are the Ministry of Labor, Vocational Training Corporation (VTC), and HCAPD, in providing and developing training programs for disabled people, these steps are still in the beginning and need concentrated efforts concerning the types of training programs and its availability all over the kingdom especially in rural areas, and in the field of preparing trainers who are specialized in training disabled people, and encouraging disabled people to join such programs.

The report also found that the working disabled people suffer from working in fields that are not suitable for their disabilities, the long working hours, and the low salaries they get under the pretense that their productivity is lower than others, and the lack of environmental facilitations that are suitable for their movement conditions like special paths, toilets, and other services. A lot of them also suffer from the not recognizing their skills, and the negative attitudes of employers when employing a disabled person or, especially

concerning the cost of providing services for the disabled persons.

The report recommended that it is necessary to activate the role of monitoring institutions to make sure that both the public and private sectors institutions are following the laws of employing disabled people. In addition to generalizing the legal articles of employing disabled people on all public and private institutions; and encouraging the private sector to employ disabled people by providing tax exemptions and making a golden list.

The report also recommends that it is necessary to design special vocational training programs for disabled people under VTC and concerned CSOs, with taking into consideration that these training programs suit the nature of their disabilities; and educating disabled people concerning joining such programs and entering the work force; and making sure that public and private institutions provide the suitable environmental services for disabled people to do their jobs in the best way.

The report recommends establishing special facilitated loans for disabled people that takes their

abilities and needs into consideration. The report requested unifying the percentages mentioned in the law of disabled people rights number 31 of the year 2007 which states that the percentage of disabled people in the work force shouldn't be less than 4%, and labor law number 8 of the year 1996 that defines the minimum percentage with 2%. The trade unions should also take its role in following up the working circumstances of disabled people and taking care of their issues.

The report finally recommended that a general survey should be done in order to analyze the reality of disabled people employment in Jordan and the difficulties they face to obtain work opportunities; in addition to analyzing their situation in general and coming up with correct and specific indicators concerning their percentage of the general population, the types of their disabilities, and their geographical distribution.

مدخل إلى واقع المعوقين في الأردن

إن الأعداد الحقيقية للمعوقين في الأردن غير متفق عليها وتثير جدلاً كبيراً، ففي الوقت الذي كشف فيه التعداد العام للسكان في الأردن في عام 2004 والذي نفذته دائرة الإحصاءات العامة عن وجود 63 ألف حالة إعاقة في مختلف أنحاء المملكة أن ذلك، مشكلين ما نسبته 1.2 بالمائة من مجموع السكان. فإن المجلس الأعلى لشؤون الأشخاص المعوقين يقدر عدد الأشخاص المعوقين في الأردن بحوالي 200 ألف معوق بنسبة تقارب 4 بالمائة من المواطنين، والبنك الدولي يقدر نسبة الأشخاص المعوقين في الأردن ما بين 4 بالمائة و 6 بالمائة من عدد السكان الكلي، إلى جانب ذلك تشير تقديرات منظمة الصحة العالمية لنسبة الأشخاص المعوقين في مختلف أنحاء العالم بـ 10 بالمائة من مجمل السكان في العالم.

وعودة إلى نتائج التعداد السكاني في عام 2004، فإن المجلس الأعلى لشؤون الأشخاص المعوقين يرفضها استناداً إلى الاختلاف على التعريف المستخدم ولميل المستجوبين إلى إخفاء الإعاقة لأسباب اجتماعية. ويرى المجلس أن معرفة حجم الإعاقة في الأردن وتحديد انتشارها وخصائصها ليست أمراً متفقاً عليه بين الباحثين والعاملين في هذا القطاع لافتقار الدراسات للمنهجية العلمية المتبعة في الدراسات المسحية.

وتؤكد مخرجات المسح الميداني الذي أجراه برنامج التأهيل المجتمعي التابع للمجلس الأعلى لشؤون الأشخاص المعوقين وبالتعاون مع منظمة هاندي كاب انترناشونال وجمعية سيدات الظليل والذي أجري في منطقة الظليل عدم دقة نتائج مسح التعداد السكاني لعام 2004، إذ أشارت نتائجه أن نسبة الإعاقات في المنطقة 4.8 بالمائة من سكان المنطقة.

وتقسم وزارة التنمية الاجتماعية، المعوقين لفتات عديدة وهي: فئة المعوقين سمعياً و أو نطقياً، فئة المعوقين جسدياً (حركياً)، فئة المعوقين عقلياً، فئة المعوقين بصرياً، فئة المعوقين المصابين بالشلل الدماغي، فئة المعوقين المصابين بإعاقات متعددة، فئة المعوقين المصابين بأمراض مزمنة. وعلى الرغم من أن العاصمة غير مشمولة في السجل الوطني إلا أن نسبة الإعاقة في محافظة إربد هي الأعلى بنسبة 38,9 بالمائة تليها الزرقاء 13,3 بالمائة تليها البلقاء بنسبة 11,8 بالمائة ثم المفرق بنسبة 7,4 بالمائة و ثم جرش 7,1 بالمائة والكرك بنسبة 6,8 بالمائة وعجلون 5,6 بالمائة ومن ثم مأدبا 3,7 بالمائة والعقبة 2,4 بالمائة ومن ثم الطفيلة بنسبة 2,3 بالمائة وأخيراً معان بنسبة 1,1 بالمائة. وتشير أعداد دائرة الإحصاءات العامة أن 60.6 بالمائة من حالات الإعاقة للذكور، و 39.4 بالمائة للإناث.

الاتفاقية الدولية الخاصة بالأشخاص المعوقين

شارك الأردن في صياغة الاتفاقية الدولية الخاصة بحقوق الأشخاص المعوقين، حيث مثل الدول العربية على المستوى غير الحكومي في لجنة الصياغة وشارك على المستوى الحكومي في جميع اجتماعات اللجنة المتخصصة بإصدار الاتفاقية. وكان الأردن من أولى الدول التي وقعت وصادقت على الاتفاقية الدولية لحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة في عامي 2007، ودخلت الاتفاقية حيز التنفيذ في الثالث من أيار 2008.

وشكّل بدء تنفيذ الاتفاقية معلماً هاماً في الجهود المبذولة لتعزيز وحماية وضمان التمتع الكامل والمتساوي بجميع حقوق الإنسان والحريات الأساسية للأشخاص ذوي الإعاقة، واحترام كرامتهم المتأصلة.

ومن المبادئ التوجيهية للاتفاقية الدولية الخاصة بذوي الإعاقة: احترام كرامة الأشخاص المتأصلة واستقلالهم الذاتي بما في ذلك حرية تقرير خياراتهم بأنفسهم واستقلاليتهم؛ عدم التمييز؛ كفالة مشاركة وإشراك الأشخاص ذوي الإعاقة بصورة كاملة وفعالة في المجتمع واحترام الفوارق وقبول الأشخاص ذوي الإعاقة كجزء من التنوع البشري والطبيعة البشرية؛ تكافؤ الفرص وإمكانية الوصول والمساواة بين الرجل والمرأة واحترام القدرات المتطورة للأطفال ذوي الإعاقة واحترام حقهم في الحفاظ على هويتهم.

وتكفل المادة 27 من اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة حقهم في العمل، وتنص على أن "تعترف الدول الأطراف بحق الأشخاص ذوي الإعاقة في العمل، على قدم المساواة مع الآخرين؛ ويشمل هذا الحق إتاحة الفرصة لهم لكسب الرزق في عمل يختارونه أو يقبلونه بحرية في سوق عمل وبيئة عمل منفتحتين أمام الأشخاص ذوي الإعاقة وشاملتين لهم ويسهل انخراطهم فيهما. وتحمي الدول الأطراف إعمال الحق في العمل وتعزيزه، بما في ذلك حق أولئك الذين تصيبهم الإعاقة خلال عملهم".

وتدعو الاتفاقية الدولية، التشريعات المحلية في دول الأطراف في الاتفاقية إلى اتخاذ جملة خطوات لتحقيق أهدافها، وتتلخص بحظر التمييز على أساس الإعاقة في جميع المسائل المتعلقة بكافة أشكال العمالة، ومنها شروط التوظيف والتعيين والعمل، وحماية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة في ظروف عمل عادلة وملائمة على قدم مساواة مع الآخرين، بما في ذلك تكافؤ الفرص وتقاضي أجر متساو لقاء القيام بعمل متساوي القيمة، إضافة إلى تمكينهم من ممارسة حقوقهم العمالية والنقابية، والحصول بصورة فعالة على البرامج العامة للتوجيه التقني والمهني وخدمات التوظيف والتدريب المهني.

وتكفل الاتفاقية تعزيز فرص العمل والتقدم الوظيفي للأشخاص ذوي الإعاقة في سوق العمل، فضلا عن تقديم المساعدة على إيجاد العمل والحصول عليه والمداومة عليه والعودة إليه، وتعزيز فرص العمل الحر ومباشرة الأعمال الحرة

وتكوين التعاونيات، والشروع في الأعمال التجارية الخاصة، وتشغيل الأشخاص ذوي الإعاقة في القطاع العام، وتشجيع عمالة الأشخاص ذوي الإعاقة في القطاع الخاص، ومن خلال انتهاج سياسات واتخاذ تدابير تشمل البرامج التصحيحية والحوافز وغيرها. الى جانب ذلك فإن الأردن صادق على اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم (159) لسنة 1983 بشأن التأهيل المهني والعمالة للمعوقين.

التشريعات الأردنية الخاصة بذوي الإعاقات

قام الأردن بتطوير التشريعات المتعلقة بقضايا المعوقين ورعايتهم وتأهيلهم وتشغيلهم في ضوء المعايير والاتفاقيات الدولية ذات العلاقة، سواء كانت الاتفاقية الدولية لحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة لعام 2007، أم اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم (159) لسنة 1983 بشأن التأهيل المهني والعمالة للمعوقين.

وانعكس ذلك على مضامين قانون حقوق الأشخاص المعوقين رقم 31 لسنة 2007 ، والذي يعالج مجمل مناحي حياة المعاقين من حيث فرص العمل والتعليم والتسهيلات البيئية والجوانب المتعددة بما يتواءم وحقوقهم المدنية. ويؤكد على مشاركة الأشخاص المعوقين في البرامج والسياسات التي تخصهم، ويتأسس المجلس الأعلى لشؤون الأشخاص المعوقين كهيئة إشرافية مستقلة لتابعة تنفيذ القانون والإستراتيجية، إضافة إلى تأسيسه لصندوق وطني لدعم الإعاقة لتمويل

هذه الأنشطة لكنه لم يأخذ بعد حيز التنفيذ. ويؤكد القانون على العديد من المرتكزات تتمثل في احترام حقوق الأشخاص المعوقين وكرامتهم وحرية اختيارهم واحترام حياتهم الخاصة. والمشاركة في وضع الخطط والبرامج وصنع القرارات الخاصة بالأشخاص المعوقين وشؤونهم. وتكافؤ الفرص وعدم التمييز بين الأشخاص على أساس الإعاقة. ويكفل القانون شمول الأشخاص المعوقين وقضاياهم بالخطط التنموية الشاملة، وتشجيع البحث العلمي وتعزيزه وتبادل المعلومات في مجال الإعاقة وجمع البيانات والمعلومات والإحصاءات الخاصة بالإعاقة التي تواكب ما يستجد في هذا المجال، فضلاً عن نشر الوعي والتثقيف حول قضايا الأشخاص المعوقين وحقوقهم.

وقد ألزمت المادة (4) من قانون حقوق الأشخاص المعوقين رقم 31 لسنة 2007 "مؤسسات القطاع العام والخاص والشركات التي لا يقل عدد العاملين في أي منها عن (25) عاملاً ولا يزيد على (50) عاملاً بتشغيل عامل واحد من الأشخاص المعوقين وإذا زاد عدد العاملين في أي منها على (50) عاملاً تخصص ما لا تقل نسبته عن (4 بالمائة) من عدد العاملين فيها للأشخاص المعوقين شريطة أن تسمح طبيعة العمل في المؤسسة بذلك.

وكذلك ألزمت المادة (13) من قانون العمل رقم 8 لعام 1996 وتعديلاته "صاحب العمل الذي يستخدم خمسين عاملاً أو أكثر وتسمح طبيعة عمله باستخدام العمال المعوقين الذين يتم تأهيلهم مهنياً بواسطة برامج وترتيبات

ومعاهد التأهيل المهني للمعوقين التي اعتمدها الوزارة أو أنشأتها بالتعاون مع المؤسسات الرسمية أو الخاصة أن يستخدم من أولئك العمال عددا لا يقل عن (2 بالمائة) من مجموع عماله واني يرسل إلى الوزارة بيانا يحدد في العمال التي يشغلها المعوقين الذين تم تأهيلهم مهنيا وأجر كل منهم".

تشغيل المعوقين

بالرغم من النصوص الواضحة في كل من قانون حقوق الأشخاص المعوقين رقم 31 لعام 2007 وقانون العمل رقم (8) لعام 1996 وتعديلاته والتي تلزم المؤسسات العامة والخاصة على تشغيل المعوقين بنسب لا تقل عن 4 بالمائة في قانون حقوق الأشخاص المعوقين و 2 بالمائة في قانون العمل، إلا أن واقع تشغيل المعوقين في الأردن بعيد جداً عن هذه المتطلبات رغم تفاوقها. وحسب الدكتور محمد سامي حرز الله رئيس قسم التأهيل و التشغيل بوزارة التنمية الاجتماعية، فإن الأشخاص المعوقين العاطلين عن العمل، تتضاءل نظرهم إلى أنفسهم ويشعرون بأن حياتهم عبء لا طائل من ورائها ولا أهداف أمامهم بالإضافة إلى أنهم يفقدون أمنهم وثقتهم بأنفسهم وتتغلب عليهم مشاعر القلق والدونية، وسرعان ما ينعكس هذا الإحساس على سلوكهم ومشاعرهم نحو الآخرين، كما تزداد المشكلات لديهم والظواهر المرتبطة بالإعاقة كالفقر والتسول والانحراف والتشرد، كذلك فإن كان العمل ملحا ولازما لغير المعوقين من أفراد المجتمع، فهو أكثر لزوماً وأشد حاجة بالنسبة لفئات المعوقين.

والمستغرب في هذا المجال، أنه لا يوجد أرقام دقيقة تتناول مستوى تشغيل المعوقين في الأردن. والأرقام المتوفرة حول نسبة المعوقين الذين يشتغلون على مستوى المملكة يقوم على نتائج التعداد السكاني لعام 2004، والذي لم تقرر بصحته أي جهة ذات علاقة بالمعوقين في الأردن، كما أشرنا في بداية التقرير.

وقد أشار التعداد السكاني لسنة 2004 أن نسبة المعوقين العاملين شكلوا ما نسبته 12 بالمائة من مجمل المعوقين الذين تم رصدهم في التعداد المذكور. وكان أغلبهم من فئة الإعاقة الجسدية: الحركية (44.5 بالمائة)، والإعاقة السمعية/النطقية (24.2 بالمائة). وحسب أرقام المجلس الأعلى لشؤون الأشخاص المعوقين فإن نسبة البطالة بين المعوقين تصل إلى 40 بالمائة.

وحسب تقارير ديوان الخدمة المدنية السنوية، فقد تم تعيين 181 شخص من ذوي الإعاقات من أصل 10024 حالة تعيين في الدوائر الحكومية في عام 2008، أي ما يقارب 2 بالمائة من مجمل الذين تم توظيفهم في العام ذاته وهي تعد من أفضل نسب التوظيف في القطاع العام منذ سنوات طويلة. إذ كانت نسبتهم تقارب 1.5 بالمائة في عام 2007 و 1.4 بالمائة في عام 2006.

وفي سياق إعداد هذا التقرير تم رصد عشرات المؤسسات العامة والخاصة، إذ لوحظ الانخفاض الملموس في نسب تشغيل الأشخاص المعوقين فيها، وإن كانت مؤسسات القطاع الحكومي أكثر اهتماماً من القطاع الخاص في مجال

تعيين الأشخاص ذوي الإعاقات. وكانت نسب تشغيل الأشخاص المعوقين في القطاع العام سواء كان وزارات أو دوائر مستقلة أو بلديات أو جامعات لا تتجاوز 1 بالمائة في أحسن حالاتها، وهي تتعارض مع نصوص القوانين الأردنية ذات العلاقة وتمثل 2 بالمائة كحد أدنى حسب قانون العمل و4 بالمائة في قانون حقوق الأشخاص المعوقين. أما في القطاع الخاص فمستوى تشغيل الأشخاص المعوقين فيها يكاد لا يذكر، فعشرات المؤسسات التي تم رصدها والتي يعمل بها ما يقارب ربع مليون موظف لم يتجاوز عدد المعوقين العاملين فيها 100 شخص معوق بنسبة لا تزيد عن 0.5 نصف بالمائة من مجمل العاملين. وتشابهت هذه النتائج مع مخرجات دراسة غرفة تجارة عمان في عام 2009، إذ توصلت إلى وجود 23 موظف من ذوي الإعاقات فقط يعملون في 76 مؤسسة كبرى في الأردن تمثلت في بنوك ومستشفيات خاصة ومدارس خاصة وشركات متنوعة.

ويشير ذلك إلى عدم وجود سياسات توظيف واضحة لدى القطاع الخاص لتوظيف الأشخاص المعوقين، مستفيدين من عدم متابعة الجهات الرسمية والأهلية لسياسات التوظيف المطبقة على أرض الواقع، إلى جانب عدم قدرتها على متابعة ذلك.

إلى جانب ذلك تم رصد واقع استفادة الأشخاص المعوقين من برامج الإقراض الذي يقدمها صندوق التنمية والتشغيل، الذي يعد أكبر صندوق إقراض

للمشاريع الصغيرة في الأردن. إذ تبين أن عدد الأشخاص المعوقين الذين استفادوا من قروض هذا الصندوق لا يتجاوز 20 مقترضاً منذ تأسيسه في عام 1991. كذلك تشير بعض المصادر أن درجة استفادة الأشخاص المعوقين من القروض الميسرة التي تقدمها العديد من البرامج والمشاريع والمؤسسات الرسمية والأهلية محدودة.

ويمكن أن يعزى ذلك إلى عدم وجود برامج وسياسات واضحة لدى صندوق التنمية والتشغيل في مجال دعم وتشغيل الأشخاص المعوقين، إلى جانب نقص دراسات الجدوى الاقتصادية لمشاريع القروض الميسرة الممنوحة لهم، أو التي يمكن أن تمنح لهم.

إن هذا الأداء المتواضع في مجال تشغيل الأشخاص المعوقين، يدق ناقوس الخطر على حال ومستقبل تشغيل المعوقين في سوق العمل الأردني، وخاصة لدى القطاع الخاص.

وفي هذا السياق يقول الناشط في قضايا حقوق ذوي الإعاقة أحمد الجعفري "إن نصوص قانون حقوق الأشخاص المعوقين رقم 31 لعام 2007 احتوى على بنود تكفل حياة آمنة ومستقرة لذوي الإعاقة في الأردن، لكن عدم تطبيقها على أرض الواقع يجعله مسودة ورقية ليس إلا".

تأهيل وتدريب المعوقين

يرتبط تشغيل الأشخاص المعوقين بمستوى تعليمهم وتأهيلهم. ومن الصعوبات التي تواجه عملية تدريب ذوي الإعاقات تتمثل في ضعف إقبالهم على برامج التدريب والتأهيل المهني بشكل عام، وانخفاض المستوى التعليمي لدى غالبيتهم، إذ تفيد دراسة قام بها المجلس الأعلى لشؤون الأشخاص المعوقين، أن نسبة من هم دون الثانوية العامة تصل إلى (78.2 بالمائة)، الأمر الذي يعيق إخضاعهم لبرامج التدريب والتأهيل.

يعد التأهيل المهني من التحديات الهامة التي تواجه مختلف الأطراف ذوي العلاقة برعاية وتشغيل المعيقين. من فيهم المعوقين أنفسهم. وذلك بسبب نقص البرامج المهنية المقدمة لهم، وخاصة في المناطق الريفية والنائية. وبسبب قلة عدد فروع مراكز مؤسسة التدريب والتأهيل المهني المتخصصة بتدريب الأشخاص المعوقين. ويعزى ذلك إلى نقص الكوادر البشرية المهنية المدربة على العمل معهم، وإلى قلة المناهج والبرامج المهنية المناسبة لتدريب الأشخاص المعوقين، بالإضافة إلى قلة اختبارات المقاييس والقدرات والميول المهنية، وهو ما يعمق أزمة تأهيل ذوي الإعاقة.

إلى جانب ذلك لوحظ في سياق إعداد هذا التقرير عدم رغبة الكثير من المعوقين الذين لا تحول إعاقاتهم من التحاقهم ببرامج التدريب والتأهيل المهني على الالتحاق بهذه البرامج. كذلك تم تشكيل لجنة مشتركة خاصة بين المجلس الأعلى

لشؤون الأشخاص المعوقين ووزارة العمل ومؤسسة التدريب المهني لتطوير برامج تدريبية خاصة بالأشخاص المعوقين وتم توقيع اتفاقية تدريبية بين هذه الأطراف بهذا الخصوص.

وأشارت مصادر مؤسسة التدريب المهني، أن المؤسسة قامت بتدريب وتأهيل 108 معاقا في دورات مهنية مختلفة. كما قامت المؤسسة بإجراء مسح ميداني على 250 معاقا لتبيان احتياجاتهم في سوق العمل، وذلك ضمن اتفاقية أجرتها مع المجلس الأعلى لشؤون الأشخاص المعوقين لتأهيل ذوي الإعاقة ولمواءمتهم مع سوق العمل.

وبالرغم من الجهود التي تبذلها الأطراف ذات العلاقة والمتمثلة في وزارة العمل ومؤسسة التدريب المهني والمجلس الأعلى لشؤون الأشخاص المعوقين في مجال تقديم وتطوير برامج تدريبية لتأهيل الأشخاص المعوقين على مهن تتلاءم وإعاقاتهم، إلا أن هذه الخطوات ما زالت في بداياتها وبجاجة إلى جهود مكثفة، سواء من حيث أنواع برامج التدريب أو انتشارها في مختلف أنحاء المملكة وخاصة في المناطق الريفية والناحية، أو في مجال تأهيل مدربين متخصصين في تدريب المعوقين أو في مجال تشجيع المعوقين أنفسهم للانتحاق ببرامج التدريب والتأهيل.

الصعوبات التي يواجهها المعوقين في العمل

إلى جانب الصعوبات والتحديات التي يواجهها الأشخاص المعوقين في عدم حصولهم على فرص عمل تتلاءم وطبيعة إعاقاتهم، فعاملين منهم يواجهون جملة من العقبات والصعوبات التي تحول دون مساهمتهم واستمراريتهم في سوق العمل. ومن هذه الصعوبات طول ساعات العمل، إذ أن القانون لم يحدد ساعات عمل خاصة بالأشخاص المعوقين الذين لا يستطيعون الدوام لمدة 8 ساعات يوميا. وإحدى الكيفيات شكت من ساعات العمل الثماني واعتبرتها طويلة، حيث تعمل في قسم الهواتف في أحد المؤسسات الحكومية تقول: "أجلس في المقعد مدة ثماني ساعات، وهذا يزيد من معاناتي وتتفاقم آلام في الظهر ما يصعب من عملي، لكنني مضطرة للعمل".

كذلك يعاني العديد من المعوقين العاملين من انخفاض الأجور التي يتقاضونها، وهذه مشكلة الغالبية الساحقة من العاملين في الأردن. إلا أن الأشخاص المعاقين يعانون من هذه المشكلة بشكل أكبر خاصة العاملين في القطاع الخاص بحجة انخفاض إنتاجيتهم. فأحد الأشخاص المعوقين العاملين في أحد الوزارات ويعمل في مجال خراطة الحديد يتقاضى راتب 190 ديناراً فقط، لا تكفي احتياجاته الخاصة كمعاق حركيا فما بالك باحتياجات أسرته.

ويعاني بعض هذه الفئة من العاملين من عدم توفر التسهيلات البيئية التي تتلاءم وظروفهم حركتهم مثل الطرق والحمامات الخاصة وغيرها من التسهيلات

البيئية. وقد اضطر أحدهم ويحمل شهادة في تخصص المحاسبة، للتنقل بين ثلاثة مؤسسات خاصة تعتبر من كبرى مؤسسات القطاع الخاص بالمملكة، بسبب غياب التسهيلات البيئية الخاصة لذوي الإعاقات.

كذلك يعاني بعضهم من عدم الاعتراف بقدراتهم المهنية، إذ يشير أحدهم "لا يوجد قناعة لدى القائمين في القطاع الخاص بمؤهلات الأشخاص ذوي الإعاقة" ويكمل "واجهت تلك النظرة في بداية عملي، لكنهم سرعان ما غيروا رأيهم بعد ذلك". ورغم ذلك لم يتمكن من الاستمرار في عمله، لعدم مراعاتهم لظروفه الخاصة المتمثلة بعدم القدرة على التنقل والعمل لساعات طويلة، فاضطر الى تركه كما اشار. كذلك أشارت إحدى المعوقات من أنها لا تعمل في تخصصها (المحاسبة) في أحد المصارف الأردنية الكبرى، بل تعمل في مجال الرد على استفسارات الجمهور، وتقول أنها حصلت على هذه الوظيفة بعد تقديمها العديد من طلبات التوظيف دون أن يحالفها الحظ، واضطرت للتنازل عن تخصصها وطموحها للعمل فيه.

ويعاني العاملون من ذوي الإعاقات من الاتجاهات السلبية لدى العديد من أصحاب العمل نحو تشغيل الأشخاص المعوقين والتخوف من الأعباء المالية لمتطلبات البيئة المناسبة لعملهم، ومن ضعف التزام الأشخاص المعوقين العاملين في سوق العمل المفتوح بأنظمة وأوقات العمل. وتخوفهم من حدوث أية إصابات

للأفراد المعوقين أو أية مضاعفات نتيجة لنقص السلامة العامة في موقع العمل
تلزمهم بدفع تعويضات مالية كبيرة.

الخلاصة والتوصيات

يتضح من العرض السابق أنه على الرغم من النصوص القانونية المتقدمة والواضحة الواردة في كل من قانون حقوق الأشخاص المعوقين رقم 31 لعام 2007 وقانون العمل رقم (8) لعام 1996 وتعديلاته والتي تلزم المؤسسات العامة والخاصة على تشغيل المعوقين بنسب لا تقل عن 4 بالمائة في قانون حقوق الأشخاص المعوقين و 2 بالمائة في قانون العمل، إلا أن واقع تشغيل المعوقين في الأردن بعيد جداً عن هذه المتطلبات، ويمكن التعامل مع هذه النصوص باعتبارها طموحات كبيرة، يتعد الواقع عنها كثيراً. كذلك فإن واقع حال الأشخاص المعوقين الذين ساعدتهم مؤهلاتهم ومثابرتهم وعدم اعترافهم بأن إعاقاتهم تحول دون التحاقهم بسوق العمل يشير إلى أن هنالك الكثير من العقبات والصعوبات التي تقف أمام قيامهم بعملهم بشكل مريح. وكذلك الحال بالنسبة لبرامج التأهيل والتدريب، فما زالت الجهود في هذا المجال في بداياتها، رغم مضي سنوات طويلة من التنظير والجهود التي تم الحديث عنها إلا أن واقع الحال لا يشير إلى أن هذه الجهود كانت فعالة.

ويوصي التقرير بما يأتي:

1. تفعيل دور المؤسسات الرقابية على حسن تطبيق مؤسسات القطاع العام والخاص لنصوص القوانين المتعلقة بتشغيل الأشخاص المعوقين، وعلى وجه الخصوص مفتشي وزارة العمل والمعنيين في المجلس الأعلى لشؤون الأشخاص المعوقين.
2. تعميم المواد الخاصة بتشغيل الأشخاص المعوقين في قانون العمل وقانون حقوق الأشخاص المعوقين على كافة المؤسسات العامة والخاصة.
3. تحفيز مؤسسات القطاع الخاص على تشغيل الأشخاص المعوقين من خلال إعفائهم من بعض الرسوم الضريبية و عمل قائمة ذهبية لهذه المؤسسات.
4. تصميم برامج تدريبية مهنية خاصة بالأشخاص المعوقين تتلائم وطبيعة أعاقتهم في اطار عمل مؤسسة التدريب المهني ومؤسسات المجتمع المدني ذات العلاقة.
5. توعية وارشاد الأشخاص المعوقين بأهمية وضرورة التحاقهم ببرامج التدريب المهني وسوق العمل.
6. ضرورة قيام المؤسسات الحكومية والخاصة بتقديم التسهيلات البيئية الملائمة لممارسة الأشخاص المعوقين حياتهم بشكل طبيعي ومريح.

7. ضرورة اخذ المؤسسات المشغلة للأشخاص المعوقين لطبيعة ظروفهم من حيث ساعات العمل ودفع اجور تتلائم مع طبيعة المهام التي يقومون بها دون تمييز عن الأشخاص المعوقين.
8. ضرورة قيام النقابات العمالية الأردنية بدورها في متابعة ظروف عمل وتشغيل الأشخاص المعوقين والاهتمام بمصومهم وقضاياهم.
9. ضرورة قيام صناديق الاقراض بتصميم برامج اقراض ميسرة وخاصة بمشاريع الأشخاص المعوقين تأخذ بعين الاعتبار وقدراتهم وحاجاتهم.
10. تطوير توحيد المواد القانونية المختلفة والمتعلقة بتشغيل الأشخاص المعوقين الواردة في المادة 13 من قانون العمل والتي تطالب بتشغيل المعوقين بحد أدنى 2 بالمائة، والمادة 4 من قانون حقوق الأشخاص المعوقين والتي تطالب بتشغيل المعوقين بحد أدنى 4 بالمائة.
11. اجراء دراسات مسحية لتحليل واقع عمل الأشخاص المعوقين في الأردن، والصعوبات التي يواجهونها أثناء عملهم والجهود التي يبذلونها للحصول على فرص عمل.
12. اجراء دراسات مسحية لتحليل واقع المعوقين في الأردن بشكل عام والوقوف على مؤشرات حقيقية حول أعدادهم وأنواع الاعاقات التي يعانون منها وتوزيعهم الجغرافي.

المراجع

1. الإستراتيجية الوطنية لشؤون الأشخاص المعوقين.
2. المجلس الأعلى لشؤون الأشخاص المعوقين.
3. قانون حقوق الأشخاص المعوقين رقم 31 لسنة 2007.
4. قانون العمل الأردني رقم 8 لعام 1996 وتعديلاته.
5. الاتفاقية الدولية الخاصة بالأشخاص ذوي الإعاقة.
6. دائرة البناء الخاص في أمانة عمان الكبرى.
7. وزارة التنمية الاجتماعية.
8. مؤسسة التدريب المهني.
9. لقاءات شخصية مع أشخاص معوقين.
10. ديوان الخدمة المدنية.

**FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG**

Phenix
الفينيقا
للدراسات الاقتصادية والمعلوماتية
ECONOMIC & INFORMATICS STUDIES



Queen Rania Al-Abdullah St.
Bldg. No. 233 2nd Floor- Office No. 214

Tel : +962 6 5332237
+962 6 3539776
Fax : +962 6 5359568

P.O.Box : 304 Amman 11941 Jordan

شارع الملكة رانيا العبدالله
عمارة 233، الطابق 2، مكتب 214

+962 6 5332237 : هواتف
+962 6 3539776 :
+962 6 5359568 : فاكس

ص.ب : 304 عمان 11941 الأردن

www.phenixcenter.net

e-mail: info@phenixcenter.net phenixcenter@yahoo.com

www.labor-watch.net