

Systemy wspierania zatrudniania osób niepełnosprawnych w krajach Azji i Pacyfiku

Streszczenie

W artykule przedstawiono cztery modele wspierania zatrudnienia osób niepełnosprawnych na przykładzie praktycznych działań podejmowanych w wybranych krajach Azji i Pacyfiku. Każdy z modeli charakteryzuje się odmienną strukturą wewnętrzną oraz finansowaniem. Szczególny nacisk położono na pokazanie rozwiązań systemowych, które pozwalają na inne niż w Europie radzenie sobie z problemem niskiej aktywności zawodowej tej grupy społecznej. W pracy zostały ukazane najciekawsze i najlepiej funkcjonujące systemy krajowe, które w swojej polityce realizują zasadę wyrównywania szans, walki z dyskryminacją oraz umożliwiają niezależne życie. Skupiono się tutaj na charakterystyce systemów i ich funkcjonowania, poprzez analizę zagadnień definicyjnych, przedstawianie działań politycznych i społecznych zmierzających do szeroko rozumianej aktywizacji osób niepełnosprawnych oraz wsparcia ich pracodawców na rynku pracy.

Słowa kluczowe: system kwotowy, system antydyskryminacyjny, zatrudnianie, wspieranie zatrudnienia, osoba niepełnosprawna, pracodawcy

Systems for Supporting the Employment of People with Disabilities in Asia and the Pacific Countries

Summary

The article presents four models of supporting the employment of people with disabilities on the example of the practical measures taken in selected countries in Asia and the Pacific. Each model has a different internal structure and funding. Particular emphasis was put on showing system solutions that allow different than European solution to the problem of low activity of this social group. The work presents the most interesting and best-functioning national systems, which in their policies pursue equal opportunities, fight against discrimination and enable independent living. The paper focuses on the characteristics of systems and their functioning, through analysis of definitions, presentation of political and social measures aimed at the broad activation of people with disabilities and the support of their employers on the labor market.

Keywords: system, employment, support for employment, person with disabilities, employers

Wstęp

Wspieranie zatrudnienia osób niepełnosprawnych jest rzeczą trudną. Od dziesiątków lat poszczególne państwa starają się wypracować optymalny system rehabilitacji zawodowej oraz wspierania zatrudnienia, który pozwalałby na efektywne wykorzystanie posiadanych środków oraz wprowadzenie racjonalnego rozwiązania zarówno w sferze gospodarczej, jak i społecznej. Niniejszy artykuł jest próbą deskrypcji i analizy funkcjonowania systemów wspierania zatrudnienia osób niepełnosprawnych w 16. krajach Azji i Pacyfiku. Szczególny nacisk położono na pokazanie rozwiązań systemowych, które pozwalają na odmienne niż w Europie radzenie sobie z problemem niskiej aktywności zawodowej tej grupy społecznej. W pracy zostały opisane najciekawsze i najlepiej funkcjonujące systemy krajowe, które w swojej polityce realizują zasadę wyrównywania szans, walki z dyskryminacją oraz umożliwiają prowadzenie niezależnego życia. Skupiono się tutaj na charakterystyce systemów oraz ich funkcjonowania, poprzez analizę zagadnień definicyjnych¹, przedstawianie działań politycznych i społecznych zmierzających do szeroko rozumianej aktywizacji osób niepełnosprawnych oraz wsparcia ich pracodawców na rynku pracy. Deskrypcję, analizę i *case study* przeprowadzono na podstawie raportów i opracowań Światowej Organizacji Zdrowia (WHO), Międzynarodowej Organizacji Pracy (ILO), Centrum Rozwoju Azji i Pacyfiku ds. Osób Niepełnosprawnych (APCD), literatury międzynarodowej oraz krajowych programów lub strategii na rzecz osób niepełnosprawnych.

Przegląd literatury

W literaturze przedmiotu trudno jest znaleźć publikacje dotyczące teoretycznego objaśnienia funkcjonowania systemu kwotowego. Najczęściej przedstawia się ów system w ramach opisu działań wspierających zatrudnianie lub aktywizację zawodową osób niepełnosprawnych. Natomiast samo zatrudnienie tych osób uważane jest za kluczowe zagadnienie w polityce gospodarczej i społecznej lub całym procesie ich rehabilitacji społecznej i zawodowej.

W wielu krajach obowiązują zasady: równość, wolność i równość traktowania, które stały się filarami różnych ustaw i przepisów dotyczących wyrównywania szans dla wszystkich grup zagrożonych marginalizacją lub wykluczeniem społecznym. Wyraźnie wzrasta świadomość globalnej skali „sprawiedliwości”. Międzynarodowa Organizacja Pracy (ILO), która była, i wciąż jest nadal, pre-

¹ Według Stefana Nowaka wskaźniki definicyjne to takie, których dobór wiąże się z podaniem definicji zjawiska wskazywanego. Wskaźniki definicyjne Nowak klasyfikuje jako wewnętrzne wobec *indicatum*. Oznacza to, że stanowią jego część (jako definicje cząstkowe) lub całość (jako definicje pełne). Sytuacją, w której użyjemy wskaźnika definicyjnego, może być klasyfikacja poszczególnych krajów ze względu na poziom zatrudnienia. Kiedy za poziom zatrudnienia uznamy odsetek ludności w wieku od 15. do 64. roku życia pracujących zawodowo, to ten wskaźnik będzie tożsamy z definicją natężenia zatrudnienia. Taki wskaźnik nazwać możemy definicyjnym; S. Nowak, *Metody badań socjologicznych*, Warszawa, PWN, 1965, s. 19.

kursorem wielu inicjatyw, podkreśla, że „[...] istnieje pilna potrzeba poprawy zatrudnienia i szkoleń zawodowych dla osób z niepełnosprawnościami [...] których sytuacja na rynku pracy jest niekorzystna”. ILO opiera się na „[...] budowaniu wiedzy oraz propagowaniu działań na rzecz współpracy, aby rozwiązać kwestie związane z kapitałem własnym” oraz „[...] stara się promować innowacyjne podejście do ich rozwiązania”². Organizacja ta odegrała w historii wielu krajów istotną rolę we wprowadzaniu zmian w polityce oraz kształtowaniu ram legislacyjnych na poziomie krajowym w celu „[...] promowania szans zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami”³. Obecnie rządy w wielu krajach poprzez różne ustawy i przepisy dotyczące pracy zachęcają pracodawców do zapewniania równych szans pracy każdemu, bez względu na płeć, grupę etniczną czy niepełnosprawność. W takich okolicznościach wiele firm i organizacji podjęło działania w celu udoskonalenia organizacji pracy pracownikom niepełnosprawnym. Pauline Dibben twierdzi, że „[...] lepsza organizacja pracy tych osób przynosi korzyść organizacji”⁴. Sonia Liff zwróciła natomiast uwagę na to, „[...] że rentowność organizacji można zwiększyć poprzez niedyskryminacyjne podejście do praktyk rekrutacyjnych, również w odniesieniu do osób z niepełnosprawnościami”⁵. Badania empiryczne zdają się potwierdzać tezę, że „[...] lepsza pozycja osoby z niepełnosprawnością w organizacji przynosi dla obu wymierne korzyści”⁶.

Z drugiej strony, w literaturze przedmiotu, stwarzanie możliwości zatrudnienia można analizować przez pryzmat likwidowania asymetrycznego zniekształcenia informacji na rynku pracy. Według Caner Ozdurak firmy działające na otwartym rynku pracy posiadają lepsze informacje niż pracownicy lub poszukujący pracy. Dlatego też asymetria informacji na rynku pracy może powodować wahania bezrobocia⁷. Wobec braku dostępnych informacji dla ogółu społeczeństwa i zainteresowanych stron tylko pracodawcy dysponują wiedzą na temat warunków zatrudnienia osób niepełnosprawnych. To z kolei daje im monopol, przede wszystkim w zakresie określania owych warunków, ale również płacy. W konsekwencji taki stan rzeczy powoduje utrzymywanie się bezrobocia

² *Equity Issues Group*, 2005, International Labor Organization, <http://www.ilo.org/public/english/employment/skills/equity/index.htm>, [dostęp: 2017-09-25]

³ *Policy and Legislative Framework for an Effective Placement Service*, 2002, International Labor Organization, http://www.ilo.org/public/english/region/asro/bangkok/ability/placement-text_02.htm, [dostęp: 2017-09-25]

⁴ P. Dibben, P. James, I. Cunningham, I. Smythe, *Employers and employees with disabilities in the UK. An economically beneficial relationship?*, „International Journal of Social Economics” 2002, Vol. 29, No. 6, s. 453–467

⁵ S. Liff, *Diversity and equal opportunities: room for a constructive compromise*, „Human Resource Management Journal” 1999, Vol. 9, No. 1, s. 65–75

⁶ Tamże

⁷ C. Ozdurak, *Asymmetric information in labour market*, [in:] *Proceedings of the international conference on human and economic resources*, eds. O. Esen, A. Ogus, Izmir, Izmir University of Economics, 2006, s. 8–16

osób niepełnosprawnych oraz osłabia ich dochody⁸. Systemy zatrudniania osób niepełnosprawnych – antydyskryminacyjny i kwotowy – zdają się burzyć tę asymetrię, gdyż jasno i konkretnie określają przepisy prawa, do jakich powinni stosować się poszczególni uczestnicy rynku pracy. Łamią w tym zakresie monopol pracodawców. Osoby niepełnosprawne uzyskują określone informacje – otrzymują pewien argument w walce o swoje miejsce na rynku pracy. Z tego też względu wielu ekonomistów krytykuje wspomniane rozwiązania, argumentując to psuciem rynku oraz nadmierną ingerencją państwa w gospodarkę. Takie podejście wynika często z podejrzliwego i krytycznego nastawienia wobec aktywności państwa w sferze społecznej i gospodarczej. Tymczasem udział państwa w zaspokajaniu wielu potrzeb społeczeństwa, zwłaszcza w wysoko rozwiniętych krajach, jest efektem wyboru publicznego, co oznacza, że społeczeństwo godzi się na ponoszenie wysokich kosztów funkcjonowania państwa w zamian za dostarczenie społeczeństwu dużego zakresu dóbr publicznych i zapewnienie odpowiednich ram instytucjonalnych dla działalności gospodarki i społeczeństwa.

Ten stan rzeczy wpisuje się w *Teorię kosztów społecznych* Ronalda Coase'a, szczególnie jej adaptację na potrzeby wyjaśnienia np. ustawowego przymusu zatrudniania osób niepełnosprawnych. Zgodnie z jego teorią, jeżeli zatrudnia się niepełnosprawnych i dotuje ich miejsca pracy oraz pobiera się daniny (podatki) od pozostałych pracodawców za niezatrudnianie takich osób, tym samym znacząco ogranicza się możliwość zatrudnienia osób sprawnych, a także możliwości rozwoju przedsiębiorstw (poprzez uszczuplenie ich zasobów finansowych na rzecz daniny). W istocie prawne rozwiązanie sprowadza się do rozstrzygnięcia, czy opłaca się ograniczyć zatrudnienie osób sprawnych lub zasoby finansowe pracodawców, aby zapewnić pracę mniej wydajnym osobom niepełnosprawnym. W każdym przypadku chodzi o wyrządzenie jak najmniejszej szkody społecznej. R. Coase zauważył, że problem kosztów zewnętrznych ma dwojaką naturę: negatywne efekty zewnętrzne generowane przez jeden podmiot przynoszą drugiemu stratę, lecz zakazanie szkodenia jest automatycznie stratą dla pierwszego⁹.

System kwotowy

System kwotowy zatrudniania osób niepełnosprawnych to jedno z modelowych rozwiązań służących wsparciu tych osób na rynku pracy. Obok systemu opartego na prawach obywatelskich oraz systemu motywowania pracodawców stanowi część wielkiego systemu polityki społecznej. Określany jest jako szczególnie instrumentalny instrument polityki prozatrudnieniowej, polegający na ustanowieniu przez

⁸ Tamże

⁹ W. Davies, *The Limits of Neoliberalism: Authority, Sovereignty and the Logic of Competition*, London, SAGE, 2014, s. 88

aparatu państwowego przymusu zatrudniania określonej proporcji pracowników niepełnosprawnych przez określone podmioty działające na rynku pracy. Przymus ten jest zdefiniowany, umocowany oraz usankcjonowany przepisami prawa, a niestosowanie się do tych przepisów niesie ze sobą konsekwencje dla wskazanych prawem podmiotów – karę finansową, grzywnę lub podatek – wpłacane na specjalny fundusz. Zgromadzone w funduszu środki państwo przeznacza najczęściej na wspieranie lub aktywowanie osób niepełnosprawnych na rynku pracy.

Celem wprowadzenia systemu kwotowego jest wymuszenie na pracodawcach zatrudnienia osób niepełnosprawnych na otwartym rynku pracy. Jednak działanie systemu jest dwukierunkowe. Z jednej strony, prawo nakłada na pracodawców obowiązek zatrudniania tych osób w określonej proporcji. Wtedy pracodawcy starają się osiągnąć odpowiedni wskaźnik zatrudnienia, aby uniknąć płacenia składki. Z drugiej strony, pracodawcy są zachęceni do utrzymywania tegoż wskaźnika, aby stale otrzymywać dotacje ze środków publicznych. W ten sposób w rozwiązaniu modelowym głównym celem pracodawcy nie jest maksymalizacja zysku, ale tworzenie nowych i utrzymanie już istniejących miejsc pracy dla osób niepełnosprawnych.

W systemie kwotowym istotne są cztery rzeczy:

1. proporcja – określony prawem obowiązkowy wskaźnik zatrudniania osób niepełnosprawnych – podany w liczbie bezwzględnej lub względnej (procentie),
2. wielkość podmiotu objętego owym wskaźnikiem – są to najczęściej przedsiębiorstwa, rzadziej urzędy państwowe lub szkoły,
3. sankcja – wysokość grzywny lub kary za jego nieprzestrzeżenie,
4. fundusz, na który odprowadza się grzywnę lub karę. Oczywiście od rozwiązań modelowych istnieją odstępstwa.

Przyglądając się proporcjom, czyli obowiązkowemu wskaźnikowi zatrudnienia, można zauważać, iż kraje azjatyckie różnią się w tym względzie od krajów Europy. Większość krajowych systemów kwotowych na tym obszarze ustaliło ów wskaźnik na poziomie mieszczącym się w przedziale 1–2%, odmiennie niż w Europie, gdzie wskaźniki te są znacznie wyższe i sięgają nawet 6–7%¹⁰.

Również wielkości podmiotów objętych obowiązkowym wskaźnikiem odbiegają od standardów europejskich. W Azji dotyczy to najczęściej przedsiębiorstw zatrudniających powyżej 300. pracowników. Liczba ta – powyżej kilkuset osób – w krajach tej części globu nie powinna dziwić. W Azji Środkowej funkcjonuje ogromna liczba podmiotów zatrudniających po kilka tysięcy pracowników. Są to najczęściej wielkie koncerny międzynarodowe i krajowe o zróżnicowanym charakterze pracy: przedsiębiorstwa z branży IT wykorzystujące inne nowoczesne technologie produkcji, ale też te z prostą pracą fizyczną, jak szwalnie, garbarnie

¹⁰ M. Garbat, *Zatrudnianie i rehabilitacja zawodowa osób z niepełnosprawnością w Europie*, Zielona Góra, Uniwersytet Zielonogórski, 2012, s. 114

lub farbiarnie.

Kary finansowe za niestosowanie się do przepisów regulujących zatrudnianie osób niepełnosprawnych w ramach systemu kwotowego są naprawdę zróżnicowane i zależą od wielu czynników. Dla przykładu w Chinach o jej wielkości i zasadach nakładania decydują rządy lokalne, uwzględniając aktualny stan zatrudnienia osób niepełnosprawnych. W Japonii określoną kwotę ustala corocznie Minister ds. Pracy po akceptacji przez parlament. Natomiast w Malezji, Filipinach czy Indonezji nie ma sankcji pomimo rozwiązań systemowych.

Tabela 1. Wielkość wskaźnika kwotowego zatrudniania osób niepełnosprawnych określonego w wybranych krajach Azji

Państwo	Sektor/liczba pracowników	Wskaźnik	Kwota lub grzywna	Fundusz
Bangladesz	Sektor publiczny	1%	Brak sankcji	Brak
Chiny	Przedsiębiorstwa od 20. do 300. (zależy od regionu)	1,5–2%	Ustalana w zależności od regionu	Fundusz Bezpieczeństwa Zatrudniania Osób Niepełnosprawnych
Filipiny	Sektor publiczny	1%	Brak sankcji	Brak
	Przedsiębiorstwa powyżej 100.	5%		
Indie	Sektor publiczny	3%	Kwota podatku ustalona w zależności od prowincji	Fundusz Powierniczy Departamentu Aktywizacji Osób z Niepełnosprawnościami przy Ministrze ds. Pracy
	Sektor prywatny	5%		
Indonezja	Sektor publiczny Przedsiębiorstwa powyżej 100.	1%	Brak sankcji	Brak
Japonia	Sektor publiczny	1,8%	Ustawowa kwota Obecnie – 7000 jenów	Biuro Ochrony Zatrudnienia
	Przedsiębiorstwa powyżej 56.	1,8%		
	Przedsiębiorstwa powyżej 100.	1,2%		

Państwo	Sektor/liczba pracowników	Wskaźnik	Kwota lub grzywna	Fundusz
Kambodża	Sektor publiczny	2%	50% miesięcznego wynagrodzenia brutto pracownika cywilnego w instytucjach państwowych, 40% minimalnego miesięcznego wynagrodzenia pracownika w firmach prywatnych	Fundusz Osób Niepełnosprawnych
	Przedsiębiorstwa powyżej 100.	1%		
Korea Południowa	Przedsiębiorstwa powyżej 50.	2,5%	Grzywna ustalana przez Ministra ds. Pracy Obecnie – 437 000 KRW	Fundusz przy Agencji Promocji Zatrudnienia Osób z Niepełnosprawnościami
	Przedsiębiorstwa powyżej 300.	2%		
Laos	Sektor prywatny	3%	Grzywna wyznaczana przez Krajową Komisję ds. Osób z Niepełnosprawnościami	Fundusz przy Krajowej Komisji ds. Osób z Niepełnosprawnościami
Malezja	Sektor publiczny	1%	Brak sankcji	Brak
Tajlandia	Sektor publiczny Przedsiębiorstwa powyżej 200.	0,5%	Grzywna ustalana przez Ministra ds. Pracy	Fundusz na Rzeczą Aktywizacji Osób z Niepełnosprawnościami
Tajwan	Sektor publiczny	2%	Ustawowa kwota Obecnie – 600 MCI	Fundusz Zatrudnienia
	Przedsiębiorstwa powyżej 50.	2%		
	Przedsiębiorstwa powyżej 100.	1%		
Sri Lanka	Sektor publiczny	3%	Brak sankcji	Brak

Państwo	Sektor/liczba pracowników	Wskaźnik	Kwota lub grzywna	Fundusz
Wietnam	Przedsiębiorstwa: energetyczne, przetwórstwa rudy miedzi i żelaza, chemiczne, kopalnie, bankowość, budowlane, transportowe	2%	Kwota ustalona ustawą 45 000 dong	Fundusz Wsparcia Osób z Niepełnosprawnościami
	Pozostałe Przedsiębiorstwa	3%		

Źródło: *Labor Law and Practices in ASEAN, A Comparative Study on Gender Equality, Employment of Persons with Disabilities, Youth Employment and Social Dialogue*, SEAN Services Employees Trade Unions Council (ASETUC), Jakarta, 2014

Siedem na dziesięć państw członkowskich Stowarzyszenia Narodów Azji Południowo-Wschodniej (ang. *Association of South-East Asian Nations – ASEAN*) wprowadziło obowiązkowe regulacje w zakresie zatrudniania osób niepełnosprawnych – tak zwany system kwotowy. Poza Stowarzyszeniem system ten obowiązuje również w Chinach i Indiach. Jednakże skuteczność wdrożenia systemu kwot nie jest znana. Brakuje szczegółowych doniesień, a raporty krajowe i międzynarodowe są w tym zakresie szczątkowe.

System oparty na prawach obywatelskich

Odmienny w swojej istocie jest system oparty na prawach obywatelskich. Jego celem, podobnie jak w systemie kwotowym, jest umożliwienie osobom niepełnosprawnym zdobycie i utrzymanie posady. Nie polega on jednak na nakładaniu na pracodawców obowiązku zatrudniania tych osób, tylko na egzekwowaniu konstytucyjnie zagwarantowanych praw. Oparty jest na prawie do pracy i zakazie dyskryminacji. Wymaga uznania przez społeczeństwo, a przede wszystkim przez pracodawców, prawa osób niepełnosprawnych do pracy zawodowej i posiadania takich samych szans w zatrudnieniu, jakie mają osoby pełnosprawne. Powyższy system funkcjonuje najczęściej w państwach bogatych ekonomicznie i silnie rozwiniętych, gdzie gospodarka może bez większych problemów społecznych wchłoniąć siłę roboczą, jaką stanowią osoby niepełnosprawne¹¹.

¹¹ M. Garbat, *Polityka i instrumenty rynku pracy osób niepełnosprawnych na przykładzie wybranych krajów Unii Europejskiej*, [w:] *Osoby z niepełnosprawnością we współczesnym rynku pracy. Mobilność pracowników*, red. B. Pietrulewicz, M. Paszkowicz, Zielona Góra, Wyd. Uniwersytetu Zielonogórskiego, 2007, s. 92

Podobnie jak system kwotowy zadaniem systemu opartego na prawach obywatelskich jest pomoc osobom niepełnosprawnym w zatrudnieniu. Polega on na zakazie dyskryminacji i dlatego też nazywany jest często systemem antydyskryminacyjnym. Jego mechanizm jest dość skomplikowany – sprowadza się do tego, że każdy akt prawny powinien zawierać specjalny rozdział zakazujący dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność. Konsekwencją takiego podejścia jest nałożenie na pracodawcę konkretnych obowiązków. Zakresy tych obowiązków, jak i prawne konsekwencje, przewidziane w określonych przypadkach ich nieprzestrzegania, różnią się w obrębie poszczególnych państw. Wśród obowiązków należy wymienić: rehabilitację i szkolenie zawodowe oraz wypłatę wynagrodzenia w razie choroby, dostosowanie miejsca pracy do potrzeb osoby niepełnosprawnej (o ile nie spowoduje to nadmiernych kosztów).

Tabela 2. Państwa z ustawodawstwem antydyskryminacyjnym w zakresie zatrudniania osób niepełnosprawnych w Azji

Państwo	Akt prawny zawierający zapisy antydyskryminacyjne	Rok
Bangladesz	Ustawa o prawach i ochronie osób niepełnosprawnych	2013
Brunei Darussalam	Konstytucja	2004
Filipiny	Wielka Karta praw dla osób z niepełnosprawnościami	2013
Indonezja	Kodeks praw osób niepełnosprawnych	2016
Laos	Dekret o prawach osób niepełnosprawnych	2014
Malezja	Ustawa o osobach niepełnosprawnych	2008
Singapur	Konstytucja	2016
Sri Lanka	Ustawa o prawach i ochronie osób niepełnosprawnych	2003

Źródło: opracowanie własne na podstawie: International Labour Organization, http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.byCountry?p_lang=en, [dostęp: 2017-09-20]

W celu skuteczności tych rozwiązań ustanawiane są określone prawem sankcje. Sankcje te mogą obejmować np. wypłatę odszkodowania dla osoby, która padła ofiarą dyskryminacji. Muszą być one jednak skuteczne, proporcjonalne i zniechęcające. Ciężar dowodu leży po stronie osoby dyskryminującej, czyli pracodawcy. Musi on dowieść, że nie stosował jawnej lub ukrytej dyskryminacji. Biorąc rzecz najprościej – pracodawcy są zobowiązani przedsięwziąć odpowiednie środki, jeśli są niezbędne w poszczególnych przypadkach, by umożliwić osobie niepełnosprawnej zatrudnienie, chyba że nakładałyby one na pracodawcę niewspółmierne ciężary – ale to też musi udowodnić pracodawca.

System motywowania pracodawców

Ogólne ustawodawstwo w zakresie pracy lub środowiska pracy osób niepełnosprawnych jest istotne szczególnie w Skandynawii (zwłaszcza w Norwegii i Danii). Takie ustawodawstwo reguluje obowiązki pracodawcy, ale nie w sposób szczegółowy. Może to dotyczyć na przykład wykluczenia dyskryminacji lub zawierać obowiązek przystosowania miejsc pracy tak, aby nadawało się do rehabilitacji zawodowej niepełnosprawnego pracownika lub jej sprzyjało. Nie ma natomiast wskaźnika zatrudniania, kwot i ustawowego kontyngentu oraz sankcji prawnych za to, że pracodawca nie zatrudnia określonej liczby pracowników z określoną dysfunkcją. Ostatecznie polityka ta oparta jest w dużej mierze na działaniach dobrowolnych i informacji. Działania informacyjne mogą przybierać różne formy, od regularnych kampanii uświadamiających w zakresie dobrych praktyk stosowanych przez pracodawców, przy jednoczesnym ewentualnym napiętnowaniu złych praktyk, do starań w kierunku częstszego stosowania instrumentów motywujących (np. subsydiów na przystosowanie miejsc pracy).

Działanie tego systemu uwydatnia się poprzez wprowadzenie dwóch podstawowych zasad¹²:

- zasadę kompensaty, zgodnie z którą społeczeństwo musi dokonać kompensaty na rzecz osób niepełnosprawnych, czyli wynagrodzić im utracone możliwości zarobkowania będące pochodną niższej produktywności oraz aby umożliwić wykorzystanie ich zdolności,
- zasadę odpowiedzialności sektorowej, która nakłada na każdy sektor społeczeństwa odpowiedzialność za jego własne sprawy.

Model motywacyjny funkcjonuje na trzech płaszczyznach. Pierwszą płaszczyznę modelu stanowi silny i elastyczny rynek pracy funkcjonujący w oparciu o dwie zasady: „pewność zatrudnienia zamiast pewności miejsca pracy” oraz „nowe szanse osobiste dzięki gotowości do zmian przy ograniczonym ryzyku”. Drugą płaszczyzną jest hojny system socjalny, przede wszystkim zasiłki dla osób bezrobotnych, które przy wysokim poziomie elastyczności rynku pracy zapewniają „spokój” związków zawodowych. Z kolei trzecią płaszczyznę tworzy efektywny system rynku pracy, opierający swoje funkcjonowanie na aktywnych przedsięwzięciach. Aktywizacja zawodowa osób pozostających bez pracy to przede wszystkim działania promujące doradztwo i edukację, umożliwiające ponowne zdobycie zatrudnienia. Polityka ta promuje aktywne programy szkoleniowe ułatwiające powrót na rynek pracy osobom, które znalazły się poza jego strukturami lub podwyższenie kwalifikacji przez tych, którym grozi utrata zatrudnienia. Ważną rolę odgrywają tutaj także praktyki zawodowe oraz programy promujące samozatrudnienie.

¹² M. Garbat, *Zatrudnianie i rehabilitacja zawodowa osób z niepełnosprawnością...*, dz. cyt., s. 120

W krajach Azji i Pacyfiku państwem, w którym zastosowano rozwiązania tego modelu, jest Singapur.

Systemy hybrydowe

System hybrydowy łączy w sobie elementy systemu kwotowego i antydyskryminacyjnego. W systemie hybrydowym stopniowo stosuje się preferencyjne instrumenty i środki rynku pracy. Ich celem jest wspieranie oraz ochrona, popularyzacja, stabilizacja i racjonalizacja zatrudnienia osób niepełnosprawnych poprzez wiele kanałów, poziomów i formatów. Jednakże, oceniając tę politykę, trzeba stwierdzić, iż nie jest wyraźnie oznaczona priorytetami i może mieć wiele czasem sprzecznych celów. Model hybrydowy funkcjonuje np. w Chinach, Bangladeszu, Sri Lance i Malezji. Model hybrydowy może mieć strukturę pionową i poziomą.

O modelu ze strukturą poziomą możemy mówić wtedy, gdy na wszystkich pracodawców narzuca się obowiązki wynikające z prawa antydyskryminacyjnego oraz system kwot zatrudnienia. Z jednej strony pracodawcę obowiązują zapisy antydyskryminacyjne – czyli zakaz dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność przy przyjęciu do pracy i w miejscu pracy; z drugiej – zapisy systemu kwotowego – czyli obligatoryjny obowiązek zatrudnienia określonej prawem liczby osób w swoim przedsiębiorstwie. Dotyczy to sektora publicznego, produkcyjnego, rolnictwa i usług. Takie rozwiązania obowiązują np. w Chinach.

Struktura pionowa natomiast charakteryzuje się tym, że tylko niektóre sektory gospodarki narodowej są objęte konkretnym rozwiązaniem modelowym. Dla przykładu kwotowy system zatrudniania osób niepełnosprawnych w Sri Lance, Malezji i Bangladeszu obowiązuje tylko pracodawców sektora publicznego – urzędy każdego szczebla, sektor edukacji oraz przedsiębiorstwa komunalne. Sektor przedsiębiorstw, rolnictwo oraz usługi nie są objęte żadnym rozwiązaniem systemowym w zakresie wspierania zatrudnienia osób niepełnosprawnych.

Wskaźnik zatrudnienia

Wskaźnikiem zatrudnienia przyjęło się określać pewną wagę statystyczną – odsetek ludności w wieku od 15. do 64. roku życia pracujących zawodowo¹³. Wielkości tego wskaźnika w odniesieniu do osób niepełnosprawnych podanego przez OECD¹⁴ może odbiegać od wielkości wskaźników podanych w raportach statystycznych w poszczególnych krajach, np. w badaniach BAEL. Jest to spo-

¹³ *Zasady metodyczne statystyki rynku pracy i wynagrodzeń*, Warszawa, GUS, 2008, s. 21

¹⁴ Niepełnosprawność odzwierciedla wszelkie ograniczenia lub brak możliwości wykonywania czynności, jakie dana osoba wykonuje w sposób lub w zakresie uznanym za normalny, innymi słowami oznacza to ograniczenia lub istotne trudności w nauce, mówieniu, chodzeniu lub innej aktywności (w wymiarze indywidualnym), *Glossary of Statistical Terms*, Organization for Economic Co-operation and Development OECD, <https://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=630>, [dostęp: 2017-09-27]

wodowane odmienną definicją oraz klasyfikacją osób niepełnosprawnych, jakie przyjęto w badaniu OECD w celu unormowania danych. Takie podejście sprawia, iż poszczególne dane, uzyskane z badań cząstkowych w poszczególnych krajach, są porównywalne i dają się analizować. Informacje uzyskane dzięki temu wskaźnikowi mają istotne znaczenie z punktu widzenia prowadzenia skutecznej polityki społecznej i gospodarczej w poszczególnych państwach, gdyż dostarczają wiarygodnych i porównywalnych danych dla diagnozy systemu wspierania zatrudnienia osób niepełnosprawnych. Służą one również realizacji celu, jaki stawia przed sobą OECD, a mianowicie stymulowanie wzrostu gospodarki, co może być osiągnięte przez właściwe inwestowanie w sferę społeczną¹⁵.

Tabela 3. Liczba osób niepełnosprawnych w wybranych krajach Azji i Pacyfiku, wskaźnik zatrudnienia wg OECD

Państwo	Populacja osób niepełnosprawnych ogółem	% ogółu ludności	Wskaźnik zatrudnienia
Bangladesz	15 609 000	5,6	19,0
Brunei Darussalam	30 204*	4,5	–
Chiny	83 700 000	–	24,2
Filipiny	11 525 000	10,5	18,0
Indie	70 000 100	–	17,6
Indonezja	22 805 000	15,0	13,7
Japonia	5 753 000	4,8	41,9
Kambodża	920 000*	4,7	22,0
Korea Południowa	2 240 450	4,6	35,5
Laos	5 100 000	12,5	12,4
Malezja	3 000 105	10,1	12,3
Singapur	131 000	3,4	35,0
Sri Lanka	4 750 000	1,6	10,2
Tajlandia	4 820 000	8,7	10,0
Tajwan	960 000	4,2	37,5
Wietnam	5 123 000	6,2	17,2

*dane szacunkowe

Źródło: *Ability Asia Country Studies Series*, International Labour Organization, <http://www.ilo.org/global/lang-en/index.htm>, [dostęp: 2017-09-20]; *World Report on Disability*, World Health Organization, http://www.who.int/disabilities/world_report/2011/en/, [dostęp: 2017-09-20]

¹⁵ *Sickness, Disability and Work: Breaking the Barrier*, Paris, OECD Publishing, 2010, s. 16

Wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych jest znacznie niższy niż osób sprawnych. W tym względzie kraje Azji i Pacyfiku nie odbiegają od norm krajów Europy. Widoczne są jednak różnice w jego wielkości. O ile wskaźniki w krajach europejskich sięgają 20–40%, to w krajach azjatyckich około 10–20%. Oznacza to, iż zatrudnienie osób niepełnosprawnych w Europie jest dwa razy większe niż w krajach Azji i Pacyfiku. Dalsza ocena i interpretacja posiadanych danych pozwala stwierdzić, iż istnieją znaczne różnice w wielkościach wskaźnika zatrudnienia również w obrębie analizowanych krajów. Dla przykładu w Japonii, Korei Południowej i Singapurze sięga on około 40%, natomiast w pozostałych krajach – 20% i mniej. Zatrudnienie osób niepełnosprawnych w Laosie, Sri Lance, Tajlandii i Malezji ledwo przekracza 10%.

Pośrednio o efektywności działania każdego systemu może świadczyć stan zatrudnienia osób niepełnosprawnych. Wobec braku danych z lat poprzednich trudno o prawidłową ocenę. W związku z powyższym w celu dokonania obiektywnej oceny omawianych systemów posłużono się metodą studium przypadku (*case study*). Dotyczy to systemów wspierania zatrudnienia osób niepełnosprawnych w takich krajach, jak: Singapur, Laos, Japonia i Malezja.

Studium przypadku: Singapur

Jedną z dobrych praktyk w zakresie wsparcia pracodawców zatrudniających osoby niepełnosprawne jest Singapur, który w 2007 r. utworzył Open Door Fund (ODF). Zadaniem Funduszu jest udzielanie dotacji dla pracodawców zatrudniających osoby niepełnosprawne. Początkowo dotację mogły otrzymać firmy z branży spożywczej. W następnych latach katalog firm uprawnionych do dotacji poszerzono o branże: produkcję przemysłową, telemarketing, ogrodnictwo, handel detaliczny i hotelarstwo. Od momentu powstania ODF dotację otrzymało ponad 200 firm. W ten sposób utworzono 900 miejsc pracy dla osób niepełnosprawnych (dane z 25 lipca 2012 r.)¹⁶. Pracodawca, zatrudniając jedną osobę niepełnosprawną, może ubiegać się o dofinansowanie w wysokości maksymalnie 5 tysięcy dolarów singapurskich na jedno przystosowane miejsce pracy, jednak nie więcej niż 100 tysięcy dolarów singapurskich, przez co pomocą może objąć 20. niepełnosprawnych pracowników. Ponadto pracodawca może otrzymać wsparcie finansowe wynoszące 70% wynagrodzenia pracownika odbywającego u niego praktyki zawodowe – limit na ten cel wynosi tydzień dolarów miesięcznie przez okres do 4 miesięcy. Fundusz udziela również wsparcia finansowego na adaptacje miejsca pracy dla pracowników niepełnosprawnych – zwracając 90% kosztów, jakie poniósł pracodawca, nie więcej jed-

¹⁶ R. Raghunathan, B. Balakrishnan, C. J. Smith, M. M. Kadir, *People with Physical Disabilities in Singapore: Understanding Disabling Factors in Caregiving, Education, Employment and Finances*, Singapore, Institutional Knowledge (InK) at Singapore Management University, 2015, s. 17

nak niż 3 tysiące dolarów. Fundusz może też wesprzeć finansowo pracodawcę, gdy ten zatrudni asystenta pracy na okres 6 miesięcy. Wsparcie wynosi wtedy 90% kosztów jego zatrudnienia, jakie poniósł pracodawca, ale nie więcej niż 2 tysiące dolarów na jednego asystenta¹⁷.

Trzeba tutaj podkreślić, iż Singapur nie posiada systemu poboru „parapodatku” od firm, które nie zatrudniają osób niepełnosprawnych. Fundusz jest zasilany z odpisów podatkowych firm państwowych, części zysku Banku Centralnego Singapuru oraz Workforce Development Agency (WDA). Fundusz dotowany jest również przez Ministerstwo Rozwoju Społecznego i Rodzinnego oraz dzięki daninom i darowiznom od osób fizycznych i prawnych¹⁸.

Studium przypadku: Laos

W Laosie prawo zachęca pracodawców do przyznawania osobom niepełnosprawnym stanowisk z wynagrodzeniem porównywalnym do innych pracowników oraz wzywa ich do udzielania pomocy niepełnosprawnym pracownikom podczas pracy lub podczas przejazdu do pracy. Artykuł 27 Dekretu o Prawach Osób Niepełnosprawnych z 2014 r. stanowi, że: *„Państwo i społeczeństwo wspierają zatrudnienie osób z niepełnosprawnościami i uznają, że osoby te mają pierwszeństwo w procesie rekrutacji. Przyjmując osoby z niepełnosprawnościami do pracy, należy tym osobom stworzyć odpowiednie warunki pracy”*¹⁹. W przypadku, gdy niemożliwe jest przyjęcie osób niepełnosprawnych do pracy w danym przedsiębiorstwie, należy wypłacić Funduszowi Rozwoju Osób Niepełnosprawnych kwotę odpowiadającą minimalnemu wynagrodzeniu określonemu w prawie pracy. Ci, którzy nie przestrzegają tego prawa, mogą otrzymać również ostrzeżenie lub grzywnę, nakaz zawieszenia działalności gospodarczej, utracić licencję na sprzedaż lub usługi, a także mogą wobec nich być podjęte działania karno-skarbowe²⁰. Chociaż prawo reguluje takie zagadnienia, jak zapewnienie odpowiednich miejsc pracy oraz pomoc niepełnosprawnym pracownikom w procesie pracy, to jednak nie chroni dość silnie tych osób w takich obszarach, jak dyskryminacja w miejscu pracy.

Prawo stanowi, że pracodawca i pracownik powinni wzajemnie współpracować w procesie pracy bez *„[...] dyskryminacji ze względu na rasę, narodowość,*

¹⁷ *Open Door Programme for Employers*, Workforce Development Agency (WDA) Singapore, http://www.wsg.gov.sg/programmes-and-initiatives/open-door-programme-employers.html?_ga=2.149414006.154873633.1506508478-987739712.1506508478, [dostęp: 2017-09-25]

¹⁸ *Labour Laws and Practices in ASEAN. A Comparative Study on Gender Equality, Employment of Persons with Disabilities, Youth Employment and Social Dialogue*, SEAN Service Employees Trade Union Council, Jakarta, 2013, s. 120

¹⁹ *Country Profile on Disability, Lao People's Democratic Republic*, Japan International Cooperation Agency Planning and Evaluation Department, [http://gwweb.jica.go.jp/km/FSUBject0601.nsf/3b8a2d403517ae4549256f2d002e1dcc/54a619bb76fd92034925727d0008246b/\\$-FILE/LaoPDR\(2002\).pdf](http://gwweb.jica.go.jp/km/FSUBject0601.nsf/3b8a2d403517ae4549256f2d002e1dcc/54a619bb76fd92034925727d0008246b/$-FILE/LaoPDR(2002).pdf), [dostęp: 2017-09-26]

²⁰ Tamże

pleć, wiek, religię, przekonania i status społeczno-ekonomiczny”²¹. Jednak brak tej klauzuli w prawie cywilnym, szczególnie w konstytucji, osłabia pozycje osób niepełnosprawnych w życiu codziennym. Osoby te są dyskryminowane w urzędach i w innych instytucjach ze względu na niepełnosprawność. Odmawia się im prawa do głosowania poprzez ustanawianie lokali wyborczych w miejscach z barierami. Budynki oraz środki transportu miejskiego są nieprzystosowane do specyficznych potrzeb wynikających z niepełnosprawności. Widać zatem, że wiele jest jeszcze do zrobienia. Ponieważ dyskryminacja ze względu na niepełnosprawność nie jest wyraźnie zabroniona, to nie można przeciwdziałać takim sytuacjom²².

Brak danych z rynku pracy w Laosie powoduje, iż pełna ocena systemu nie jest możliwa. Szacunkowe dane Międzynarodowej Organizacji Pracy wskazują jednak na nikłe oddziaływanie wprowadzonych instrumentów. Szacunki ILO to ok. 9% zatrudnionych w wieku produkcyjnym²³. Pracują głównie w szarej strefie na wsi w gospodarstwach rolnych. Doniesienia i raporty Laotańskiego Narodowego Stowarzyszenia Osób Niepełnosprawnych (LNDPA) potwierdzają ten stan rzeczy. Można się z nich dowiedzieć, iż osoby niepełnosprawne zamieszkałe w Laosie nadal mają ogromny problem ze znalezieniem pracy, ponieważ większość przedsiębiorstw odmawia ich zatrudnienia. Pracują głównie na wsi, wykonując ciężką pracę fizyczną. Często utrzymują się tylko z dochodów, jakie wygenerują ich niewielkie gospodarstwa rolne lub najmują się za niewielką płacę do pracy u innych farmerów. Fundacje i stowarzyszenia działające na rzecz osób niepełnosprawnych starają się poprawić tę sytuację. Opracowują i wdrażają różne programy rynku pracy. Dla przykładu wdrożono projekt LNDPA, polegający na współpracy potencjalnych pracodawców z niepełnosprawnymi pracownikami. W przeciągu jednego roku w programie zarejestrowało się 120 osób o różnych stopniach niepełnosprawności. Jednak jedynie 23 osobom udało się znaleźć pracę dzięki programowi²⁴.

Studium przypadku: Japonia

Japonia jest jednym z sześciu krajów Azji Wschodniej, które posiadają regulamin pracy lub system kwotowy zatrudnienia osób niepełnosprawnych²⁵. Jest

²¹ *Workforce Development Agency (WDA) Singapore*, <http://www.wsg.gov.sg/>, [dostęp: 2017-09-27]

²² *Disability in Lao DPR*, Lao Disabled People’s Association (LDPA), <http://ldpa.org.la/wp-content/uploads/2011/10/Factsheet-3-Disability-in-Lao-PDR.pdf>, [dostęp: 2017-09-25]

²³ *The ILO in Lao People’s Democratic Republic*, International Labor Organization, http://www.ilo.org/asia/WCMS_400180/lang-en/index.htm, [dostęp: 2017-09-27]

²⁴ *Laos: Walka niepełnosprawnych o pracę*, Centrum Studiów Polska-Azja, <http://www.polska-azja.pl/laos-walka-niepelnosprawnych-o-prace/>, [dostęp: 2017-09-25]

²⁵ S. Miwa, *Recent International Trend and Practices in Vocational Rehabilitation and Employment of People with Disability*, „Asia Pacific Disability Rehabilitation Journal” 1997, Vol. 1, No. 1, s. 1-11

pierwszym krajem Azji Wschodniej, który wprowadził mechanizm systemu kwotowego. W latach 90. XX w. również trzy inne kraje wschodnioazjatyckie, tj. Korea Południowa, Tajlandia i Filipiny wprowadziły podobne systemy kwot. Od lat 60. XX w. rząd japoński dokłada wszelkich starań, aby zapewnić osobom niepełnosprawnym wolny i niczym nieskrępowany dostęp do zatrudnienia. Politykę rządu w tym zakresie można podzielić na trzy etapy:

- Pierwszy (który miał miejsce w latach 1960–1975): były to wysiłki na rzecz promowania zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami fizycznymi;
- Drugi (1976–1986): wprowadzenie systemu opłat obowiązkowych dla pracodawców;
- Trzeci (1987 – do chwili obecnej): wysiłki na rzecz promowania zatrudnienia osób z niepełnosprawnością fizyczną i intelektualną.

W 1960 r. rząd japoński wprowadził Ustawę o Promocji Zatrudnienia Osób Fizycznych. Zgodnie z tą ustawą rząd promował zatrudnienie osób z niepełnosprawnością fizyczną poprzez²⁶:

1. system kwotowy – stosowany fakultatywnie,
2. dostosowywanie miejsc pracy dla osób niepełnosprawnych,
3. system pomocy finansowej dla pracodawców osób niepełnosprawnych, którzy osiągną wskaźnik kwotowy,
4. poradnictwo zawodowe oraz staże pracownicze.

W 1976 r. radykalnie zmieniono Ustawę o promocji zatrudnienia dla osób niepełnosprawnych. Główne różnice między pierwotnym a zmienionym prawem to wprowadzenie obowiązku zatrudniania osób niepełnosprawnych w odpowiedniej proporcji. Wprowadzono również system kar za niestosowanie się pracodawców do tego przepisu.

W trzecim okresie rząd japoński zaczął zajmować się kwestią zapewnienia możliwości zatrudnienia osobom niepełnosprawnym intelektualnie. W tym celu w 1987 r. uchwalono nową Ustawę o promocji zatrudnienia oraz rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych.

Innymi słowy, rok 1987 stał się ważnym etapem w historii pracy osób niepełnosprawnych w Japonii, ponieważ japoński rząd zaczął promować zatrudnianie osób z niepełnosprawnością intelektualną. Ustawa koncentruje się na trzech następujących kwestiach²⁷:

1. Poradnictwa zawodowego, szkolenia zawodowego i skierowania pracy dla osób niepełnosprawnych oraz promowania rehabilitacji zawodowej mającej na celu wspieranie ich niezależności zawodowej;

²⁶ R. Matsui, *An Overview of the Impact of Employment Quota System in Japan*, „Asia Pacific Disability Rehabilitation Journal” 1998, Vol. 2, No. 1, s. 1–11

²⁷ *Supporting the Employment of People with Disabilities: Employment Guide for Employers and Person with Disabilities*, Japan Organization for Employment of the Elderly and Person with Disabilities JEED, Tokyo, 2005

2. Systemie kwot zatrudnienia, w ramach którego określono prawny obowiązek zatrudniania osób niepełnosprawnych fizycznie lub intelektualnie;
3. Systemie pobierania opłat i dotacji przeznaczonych na wsparcie finansowe osób z niepełnosprawnością fizyczną, intelektualną lub upośledzeniem umysłowym.

Ustawa o promocji zatrudnienia określa również system opłat za niezatrudnianie osób niepełnosprawnych. System ten ma na celu poprawę poziomu zatrudnienia tych osób poprzez „[...] pobieranie opłat od tych przedsiębiorstw, które nie spełniają stawki kontyngentowej”. W ramach systemu kwot wszyscy pracodawcy „[...] mają obowiązek zatrudniać wymaganą liczbę (lub więcej) osób z niepełnosprawnością fizyczną lub intelektualną”²⁸. Kwota obliczana jest w następujący sposób: Wymagana prawem liczba osób niepełnosprawnych = (łączna liczba stałych pracowników) × (stopa zatrudnienia), gdzie wymagany prawem udział zatrudnienia osób niepełnosprawnych dla firm sektora prywatnego zatrudniających powyżej 56. pracowników wynosi 1,8%. Podobny udział dla urzędów, agencji rządowych i samorządu terytorialnego zatrudniających więcej niż 48. pracowników stanowi 2,1%²⁹.

Zgodnie z Ustawą o promocji zatrudnienia pracodawcy zobowiązani są do przedkładania „Rocznego sprawozdania na temat sytuacji na rynku pracy osób z niepełnosprawnością fizyczną, intelektualną oraz z chorobami psychicznymi” do Ministerstwa Pracy i Opieki Społecznej (MHLW).

Cytowana ustawa przewiduje jednak pewne wyjątki: firmy zatrudniające 100. pracowników lub mniej są zwolnione z systemu pobierania opłat. JEED utrzymuje, że opłata nie jest uważana w Japonii za „grzywnę”, ale za „koszt lub stratę, którą można odpisać od podatku”. Kwota miesięcznej opłaty wyrównawczej wynosi 50 tys. ¥ od osoby³⁰. Całkowitą kwotę miesięcznej opłaty wyrównawczej oblicza się według następującego wzoru: Kwota opłaty wyrównawczej = (liczba prawnie wymaganego limitu pracowników niepełnosprawnych) – (liczba stałych pracowników z dysfunkcją fizyczną lub intelektualną) × 50 000.

²⁸ *Employment Situation of Physically and Intellectually Disabled People*, Ministry of Health, Labour and Welfare, Tokyo, 2015, <http://www.mhlw.go.jp/houdou/2004/12/h1228-3.html>, [dostęp: 2017-09-25]

²⁹ Tamże

³⁰ *Supporting the Employment of People with Disabilities...*, dz. cyt.

Tabela 4. Liczba zatrudnionych osób niepełnosprawnych w Japonii w 2015 r.

Wielkość przedsiębiorstwa/Sektor gospodarki	Liczba przedsiębiorstw	Liczba pracowników ogółem	Liczba pracowników niepełnosprawnych	% pracowników niepełnosprawnych
Ze względu na wielkość przedsiębiorstwa				
50–99	27 297	2 011 508	28 500	1,42
100–299	31 676	4 769 943	67 761	1,42
300–499	6 951	2 047 775	32 909	1,61
500–999	4 050	2 536 554	43 242	1,70
Powyżej 1000.	4 050	2 536 554	170 560	1,90
Ogółem	71 830	20 358 756	342 973	1,68
Ze względu na dział/sector gospodarki				
Rolnictwo	180	23 457	405	1,73
Produkcyjny	22 540	6 915 119	122 167	1,77
Usługi	49 100	12 417 880	220 401	1,64
Razem	71 830	20 356 880	342 973	1,68

Źródło: *Results of research on employment of people with disabilities*, Ministry of Health, Labour and Welfare, Tokyo, 2011, <http://www.mhlw.go.jp/bunya/koyou/shougaiasha/data.html>, [dostęp: 2017-09-25]

Według Ministerstwa Zdrowia, Pracy i Opieki Społecznej (MHLW) system kwot skutecznie zachęca pracodawców do zatrudniania osób niepełnosprawnych. W 2015 r. łączna liczba pracowników legitymujących się niepełnosprawnością w sektorze prywatnym wyniosła 342 973³¹.

Większe przedsiębiorstwa otrzymują większe zachęty do zatrudniania osób niepełnosprawnych. W związku z tym firmy zatrudniające ponad 1000 pracowników mają najwyższy wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych (1,9%). Z drugiej strony, w mniejszych firmach zatrudniających 56–99 i 100–299 pracowników, stopa zatrudnienia osób niepełnosprawnych wynosi 1,42% i jest najniższa (Tabela 4).

System kwotowy sprawdza się w przedsiębiorstwach produkcyjnych, ponieważ przemysł wytwórczy ma najwyższy wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych (1,77%). Na drugim miejscu jest sektor rolny ze średnim poziomem zatrudnienia tych osób – czyli 1,73%. Natomiast sektor usług charakteryzuje się najniższym wskaźnikiem wynoszącym 1,64%. Według Ramana Matsui, zatrudnienie osób niepełnosprawnych w Japonii lekko wzrosło w la-

³¹ *Results of research on employment of people with disabilities*, Ministry of Health, Labour and Welfare, Tokyo, 2016, <http://www.mhlw.go.jp/bunya/koyou/shougaiasha/data.html>, [dostęp: 2017-09-25]

tach 80. – stopa zatrudnienia wzrosła z 32,3% w 1980 r. do 32,8% w 1991 r.³². Oznacza to, że wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych dorównał połowie wskaźnika zatrudnienia osób sprawnych. Co ważniejsze, po wprowadzeniu systemu kwotowego zatrudnienie osób z niepełnosprawnościami, zwłaszcza osób upośledzonych intelektualnie, stopniowo rosło. Całkowita liczba zatrudnionych osób z niepełnosprawnością fizyczną w przeciągu dziesięciu lat wzrosła. W 2005 r. zatrudnionych pracowników, którzy legitymowali się niepełnosprawnością fizyczną, było 222 tysięcy. W 2006 r. ich liczba wynosiła już do 229 tysięcy, a w 2007 r. wzrosła do 266 tysięcy. W 2015 r. całkowita liczba zatrudnionych osób z niepełnosprawnością fizyczną wynosiła 272 tysięcy³³.

Liczba zatrudnionych osób z niepełnosprawnością intelektualną jest znacznie mniejsza niż osób niepełnosprawnych fizycznie. Jednak w latach 1999–2015 ich liczba miejsc pracy także wzrosła. W 1999 r. całkowita liczba zatrudnionych wyniosła 28 tysięcy i wzrosła do 30 tysięcy w 2005 r. W następnych latach również odnotowano wzrost – liczba ta zwiększyła się do 36 tysięcy w 2007 r., a następnie do 40 tysięcy w 2008 r. Na koniec 2015 r. liczba zatrudnionych osób z niepełnosprawnością intelektualną wynosiła 60 tysięcy³⁴.

Studium przypadku: Malezja

Według Yukiko Oka, osoby niepełnosprawne w krajach rozwiniętych Azji i Pacyfiku, w tym w Malezji, coraz bardziej zdają sobie sprawę z ich praw. To z kolei zwiększa ich świadomość społeczną oraz pobudza asertywność, aktywność oraz chęć walki o swoje prawa lub działania na rzecz swojego otoczenia³⁵.

W zakresie badań naukowych nad zatrudnianiem osób niepełnosprawnych w Malezji, niestety, niewiele zrobiono. Nie ma również szczegółowych danych statystycznych dotyczących dokładnej liczby tej populacji³⁶ oraz stanu ich zatrudnienia. Mimo to, opierając się na licznych opracowaniach WHO, należy stwierdzić, iż liczba osób niepełnosprawnych systematycznie wzrasta³⁷.

³² R. Matsui, *An Overview of the Impact of Employment Quota System in Japan*, „Asia Pacific Disability Rehabilitation Journal” 1998, Vol. 2, No. 1, s. 1–11

³³ V. I. Lo Vai, *Promotion of the Employment of Persons with Disabilities in Japan, the United States, and China: Carrot, Stick, or Both?*, „Arizona Journal of International & Comparative Law” Nr 3(29), s. 557–602

³⁴ Tamże

³⁵ Y. Oka, *Independent Living of Disabled Person in the Asia-Pacific Region*, paper presented at the Post Congress Seminar on Social Rehabilitation, September 10–11, 1988, Mamamatsu, Japan

³⁶ B. Krishnan, *The National Welfare Policy and Employment for the Disabled*, paper presented in the National Seminar on Vocational Rehabilitation and Employment of the Disabled, December 11–12, 1995, Kuala Lumpur, Malaysia

³⁷ M. Hussain, *Employment of the Disabled: Rule and Responsibilities*, paper presented in the National Seminar on Vocational Rehabilitation and Employment of the Disabled, December 11–12, 1995, Kuala Lumpur, Malaysia

W Malezji osoby niepełnosprawne nadal nie posiadają wystarczających możliwości zatrudnienia z powodu braku odpowiednich przepisów prawa pracy i regulacji, które zachęcałyby pracodawców do ich zatrudniania³⁸. Szczególnie odczuwalny jest brak uregulowań dotyczących szkoleń zawodowych, rehabilitacji zawodowej, czasu pracy oraz płacy minimalnej. Ponadto funkcjonują mocno zakotwiczone, mające swoje korzenie w historii i w kulturze, społeczne stereotypy – społeczeństwo Malezji nie w pełni akceptuje osoby niepełnosprawne jako część siły roboczej kraju³⁹. Osoby te są postrzegane szablonowo: jako osoby niewydolne, bezużyteczne i napiętnowane. Odmawia się im udziału w pełnieniu ról społecznych.

W celu poprawy sytuacji rząd Malezji ustanowił wiele instrumentów finansowych, aby zapewnić osobom niepełnosprawnym równe szanse zatrudnienia. W 2008 r. wydał więc okólnik – Pekeliling Perkhidmatan Bil. 3/2008 – poprzez który ustanowił 1-procentowy limit zatrudnienia osób niepełnosprawnych w sektorze publicznym. W tym samym roku wdrożono również Program Narodowej Polityki dla Osób Niepełnosprawnych oraz uchwalono Ustawę o osobach niepełnosprawnych. Ustawa nie reguluje jednak kwestii pracy i zatrudniania. Poprawie sytuacji – według komunikatu rządowego – ma również służyć zasiłek wyrównawczy dla aktywnych zawodowo osób niepełnosprawnych. W ramach tego programu przyznaje się 300 RM na miesiąc, jeśli miesięczne dochody pracownika niepełnosprawnego będą się utrzymywały poniżej 1200 RM miesięcznie⁴⁰. Skuteczność i efektywność działania tego instrumentu wzbudza jednak wątpliwości⁴¹.

Pomimo podjęcia przez rząd Malezji różnych działań promujących zatrudnienie osób niepełnosprawnych, bez rygorystycznego systemu kar i kwot w sektorze przedsiębiorstw, należy stwierdzić, iż skuteczność wprowadzonych instrumentów jest stosunkowo niska. Od 2009 r. do 2015 r. zaledwie 40 517 osób niepełnosprawnych zarejestrowało się w systemie prowadzonym przez Departament Pracy. Zatrudnienie w różnych sektorach gospodarki znalazło 25 929 osób niepełnosprawnych⁴². Powołując się na to samo źródło, należy stwierdzić, iż dzięki działaniu systemu kwotowego w sektorze publicznym zatrudnienie otrzymało jedynie 538 osób niepełnosprawnych⁴³.

³⁸ *Laws of Malaysia Act 597 – Human Rights Commission of Malaysia Act 1999 (Malaysia)*, Asia-Pacific Human Rights Information Center, <https://www.hurights.or.jp/archives/database/nhri-law-malaysia.html>, [dostęp: 2017-08-26]

³⁹ H. T. Khor, *Turning disability into a national asset*, „Penang Economic Monthly” 2010, Nr 10, s. 16–20

⁴⁰ *Asia Pacific Development Centre on Disability (APCD)*, 2005, Current situation of persons with disabilities: Malaysia, http://www.apcdproject.org/countryprofile/Malaysia/Malaysia_current.html, [dostęp: 2017-09-26]

⁴¹ *Laws of Malaysia Act 597 – Human Rights...*, dz. cyt.

⁴² H. T. Khor, *Turning disability...*, dz. cyt., s. 18

⁴³ Tamże

Próba oceny

Przegląd rozwiązań, legislacji, programów oraz wdrożonych działań, jakie funkcjonują w rozpatrywanych 16. krajach, pozwala na wyciągnięcie pewnych wniosków natury ogólnej.

Brakuje dostępnych informacji na temat sytuacji osób niepełnosprawnych na rynku pracy. W raporcie Międzynarodowej Organizacji Pracy z 2011 r. wiele danych dotyczących rynku pracy osób niepełnosprawnych w Azji pochodzi z lat 2006–2010⁴⁴. Zatem dawno straciły na aktualności. Z zawartych tam informacji można stwierdzić, iż zdecydowana większość niepełnosprawnych zatrudniona jest nieformalnie w sektorze wiejskim. Dla przykładu w Indiach stwierdza się, że 87% osób niepełnosprawnych, które pracują, znajduje zatrudnienie właśnie w sektorze rolniczym lub przy produkcji rolnej. Autorzy raportu sugerują, iż Indie nie są wyjątkiem, jeżeli chodzi o kraje Azji i Pacyfiku, ponieważ zdecydowana większość ludzi zamieszkałych w tym regionie pracuje w szarej strefie bez jakiegokolwiek umowy, a tym samym bez ochrony prawa pracy. Wykonują ciężką pracę fizyczną, najczęściej przy sadzeniu i zbieraniu ryżu, nawadnianiu pól ryżowych, zbiorze kawy lub herbaty. Departament Statystyczny ILO dysponuje obecnie bazą danych statystycznych dotyczących osób pracujących w 47. krajach o różnym poziomie rozwoju gospodarczego, które mogą stanowić podstawę oszacowania liczby osób niepełnosprawnych w tych krajach. Dane z poszczególnych regionów świadczą, że nieformalne zatrudnienie jest powiązane z niskimi dochodami na jednego mieszkańca i wysokim poziomem ubóstwa. Poza Chinami, dla których dane są ograniczone do sześciu głównych miast, sześć krajów (Indie, Kambodża, Indonezja, Malezja, Wietnam i Filipiny) stanowi trzy czwarte łącznego nieformalnego zatrudnienia szacowanego w tym regionie. W piętnastu krajach nieformalne zatrudnienie daje utrzymanie co najmniej dwóm trzecim mieszkańców. Niestety, ma to implikacje związane z wdrożeniem przepisów art. 27 Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami w sprawie prawa do pracy i zatrudnienia oraz podkreśla istotne znaczenie art. 27 lit. f) dotyczącego promowania możliwości samodzielnego zatrudnienia, przedsiębiorczości, a także rozwoju spółdzielni.

Podejście legislacyjne poszczególnych krajów do kwestii wspierania zatrudnienia osób niepełnosprawnych różnicuje ich znacząco. Biorąc pod uwagę kryterium przepisów prawa i ich egzekwowania, można podzielić kraje Azji i Pacyfiku na takie, w których:

- istnieją i funkcjonują odpowiednie przepisy prawa, są one przestrzegane, sankcje nakładane i egzekwowane;
- istnieją przepisy prawa, ale ich stosowanie jest ograniczone lub prawo w tym segmencie nie działa w ogóle;

⁴⁴ *Persons with disability & the India Labour Market: Challengers and Opportunities*, International Labour Organization, LO Regional Office for Asia and the Pacific, Bangkok, 2011, s. 15

– brak jest odpowiednich przepisów prawa.

Do pierwszej grupy z pewnością można zaliczyć Japonię, Koreę Południową i Singapur. W tych krajach istnieją zasady wspierania zatrudnienia osób niepełnosprawnych. Japonia i Korea Południowa to kraje z rozwiązaniami systemu kwotowego, Singapur antydyskryminacyjnego. Widać wyraźnie, iż są to dojrzałe gospodarki z określonymi ramami prawnymi. Pracownicy niepełnosprawni są chronieni klauzulami antydyskryminacyjnymi oraz prawem pracy. Swoje rozwiązania ukształtowały na podstawie doświadczeń historycznych oraz dokonań innych krajów. Są otwarte na reformy, zmiany i krytykę. Japonia w przeciągu 50. lat funkcjonowania systemu kwotowego gruntownie reformowała go 4 razy. Tym sposobem kraj ten osobiście doświadczył działania kilku modeli: systemu antydyskryminacyjnego, motywacyjnego i kwotowego. Ostatecznie zdecydowano się wprowadzić – i przede wszystkim ugruntować – umiarkowany w swoim oddziaływaniu kwotowy system wspierania zatrudnienia osób niepełnosprawnych – wzmocniony jednak silnymi sankcjami dla pracodawców za jego nieprzestrzeganie.

Drugą grupę co do zasady tworzą państwa mniej bogate oraz z mniejszym doświadczeniem. Zaliczyć tutaj należy Indonezję, Tajwan, Wietnam, Indie i Chiny. O dwóch ostatnich trudno powiedzieć, że posiadają mały potencjał gospodarczy i finansowy. Charakterystyczne dla wymienionych krajów jest nieprzestrzeganie lub łamanie praw osób niepełnosprawnych. Prawo jest albo niedoskonałe, albo jego działanie nieskuteczne. Poprawie sytuacji nie pomogło nawet ratyfikowanie *Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami*. Wymienione w niej zasady, takie jak poszanowanie godności, autonomii i odmienności osób niepełnosprawnych, niedyskryminacja, pełny udział w życiu społecznym, równość szans i dostępność istnieją jedynie w teorii. Realia są zgoła odmienne. Doniesienia i raporty organizacji międzynarodowych wskazują na liczne patologie oraz korupcję. Ubóstwo i marginalizacja charakteryzują sytuację większości osób niepełnosprawnych w tych regionach. Organizacja Narodów Zjednoczonych ds. Gospodarczych i Społecznych Azji i Pacyfiku (ESCAP) uważa, że osoby mieszkające w tych krajach „[...] należą do najuboższych z biednych i najbardziej marginalizowanych w społeczeństwie. Mieszkają głównie na obszarach wiejskich, mają trudności z dostępem do jakiejkolwiek infrastruktury przystosowanej do ich potrzeb, ponieważ są one zazwyczaj zlokalizowane w miastach. Ponadto ogranicza się ich dostęp do edukacji, zatrudnienia, mieszkania, transportu, usług zdrowotnych i rekreacji, co w konsekwencji prowadzi do ich wykluczenia gospodarczego i społecznego”⁴⁵. Międzynarodowa

⁴⁵ S. Thongkuay, *Rights of Persons with Disabilities in the Asia-Pacific*, Asia-Pacific Human Rights Information Center, FOCUS, 2009, No. 2, Vol. 55, <https://www.hurights.or.jp/archives/focus/section2/2009/03/rights-of-persons-with-disabilities-in-the-asia-pacific.html>, [dostęp: 2017-09-25]

Organizacja Pracy wskazuje, że stopa bezrobocia wśród osób niepełnosprawnych jest zwykle dwukrotnie wyższa niż w populacji ogólnej, a często nawet 80%⁴⁶. Często spotykają się z różnymi barierami, takimi jak negatywne nastawienie pracodawców. Widać zatem brak działań praktycznych oraz jasno określonych kierunków polityki społecznej dotyczącej osób niepełnosprawnych wraz z określonymi instrumentami jej realizacji. Instrumenty te w momencie ich zastosowania stają się środkami tej polityki. Szczególnie dotyczy to Chin i Filipin. Kraje te, mimo wielu deklaracji politycznych, nie są w stanie wypracować wyraźnej ścieżki oraz wytyczyć konkretnych celów. Powoduje to też brak odpowiednio działających instrumentów.

Ostatnią grupę tworzą takie kraje, jak: Malezja i Brunei Darussalam. Osoby niepełnosprawne w tych krajach nie posiadają żadnych praw – nie chronią ich żadne rozwiązania legislacyjne w zakresie zakazu dyskryminacji lub przestrzegania i ochrony ich praw pracowniczych. O ich zatrudnieniu mówi się niewiele, a o rehabilitacji zawodowej nie mówi się w ogóle. Sytuacja osób niepełnosprawnych nie jawi się dobrze. Osoby te są zdane na łaskę lub niełaskę rodziny albo całego społeczeństwa.

W zakresie uregulowań instytucjonalnych dotyczących niepełnosprawności należy stwierdzić, iż siedem państw opracowało krajowe mechanizmy wspierania osób niepełnosprawnych. Dziewięć z nich (Japonia, Tajwan, Singapur, Wietnam, Malezja, Filipiny, Korea Południowa, Chiny, Indie) poinformowało o posiadaniu krajowych mechanizmów koordynacyjnych oraz o ustanowieniu przedstawicieli osób niepełnosprawnych w ministerstwie lub rządzie. Jednakże niektórym krajom (Malezja, Filipiny, Wietnam) brakuje środków finansowych oraz wyszkolonych zasobów ludzkich, jak również technicznych możliwości zaangażowania się w opracowywanie i wdrażanie polityki przy użyciu już opracowanych mechanizmów.

Przepisy dotyczące niepełnosprawności w systemie prawnym, szczególnie w konstytucji, zawarte są w co najmniej dwunastu krajach. Można je podzielić na dwie kategorie. Pierwsza dotyczy obowiązku państwa w zakresie wprowadzania i promowania programów pomocy społecznej, prewencji i rehabilitacji. Druga – zapisów antidyskryminacyjnych, czyli obowiązku ochrony prawnej i ochrony praw osób niepełnosprawnych. Co najmniej czternaście państw posiada kompleksowe przepisy regulujące prawa osób niepełnosprawnych. Sześć państw (Bangladesz, Filipiny, Indonezja, Malezja, Sri Lanka, Singapur) donosi, że posiada wdrożoną ustawę antidyskryminacyjną dotyczącą niepełnosprawności.

⁴⁶ *Asia-Pacific Development Center on Disability Country Profile – Cambodia*, Asia Pacific Skills & Employability Network, <http://www.apskills.ilo.org/resources/asia-pacific-development-center-on-disability-country-profile-cambodia>, [dostęp: 2017-09-25]

Posiadanie krajowych planów działania, polityki i procesów decyzyjnych dotyczących wspierania zatrudniania osób niepełnosprawnych deklaruje co najmniej dwanaście krajów Azji i Pacyfiku. Należą do nich: Japonia, Tajwan, Singapur, Wietnam, Malezja, Filipiny, Korea Południowa, Chiny, Indie, Chiny, Tajlandia, Laos. Opracowały one i wdrożyły politykę wspierania rozwoju organizacji samopomocowych osób niepełnosprawnych. Co najmniej pięć krajów (Japonia, Korea Południowa, Chiny, Singapur, Filipiny) zadeklarowało posiadanie odpowiednich środków zapewniających włączenie osób niepełnosprawnych w procesy decyzyjne.

Wydaje się, iż istnieje znaczna różnica pomiędzy trzema rodzajami polityk: podejściem opierającym się na prawach obywatelskich, promującym motywowanie pracodawców oraz podejściem polegającym na zatrudnianiu osób niepełnosprawnych według wskaźników kwotowych. W szczególności wydaje się, iż wybór pomiędzy ustawodawstwem antydyskryminacyjnym a systemem kwotowym czy motywacyjnym jest oparty w dużej mierze na różnicach mentalnych, kulturowych i doświadczeniach poszczególnych krajów. W zdecydowanej większości krajów Azji i Pacyfiku, które wprowadziły systemy oparte na prawach obywatelskich, decyzje polityczne narzucające określone zachowanie nie są uważane za stosowne czy też skuteczne. Wyjątek stanowi Singapur, gdzie sytuacja kształtuje się w sposób przeciwny i taka polityka jest tam dobrze ugruntowana i oparta na systemie motywowania pracodawców. Można też zauważyć, iż systemy wielu krajów – uważane za różne podejście w zakresie polityki rynku pracy – w wielu wypadkach się uzupełniają, a nawet zastępują. Powstają systemy hybrydowe, jak np. w Chinach.

Podstawowa tendencja do promowania zatrudnienia osób niepełnosprawnych jako taka wydaje się stosunkowo mało istotną polityką, rozpatrywaną w kategoriach zwiększania, utrzymania lub zabezpieczenia zatrudnienia dla różnych grup tej populacji. Czy taka tendencja jest oparta na prawach (ustawy antydyskryminacyjne), systemie kwotowym (zapisy prawne nakazujące normy zatrudnienia), czy też motywowaniu pracodawców (działania dobrowolne), to właśnie najczęściej aktualnie zatrudnieni pracownicy niepełnosprawni są obejmowani ochroną. Praktycznie jest tak, iż kandydatowi do pracy trudno jest udowodnić na gruncie prawa krajowego, że mimo posiadanych kwalifikacji odmówiono mu zatrudnienia z powodu niepełnosprawności. W praktyce główna trudność polega na tym, iż w większości krajów Azji i Pacyfiku udowodnienie dyskryminacji w miejscu pracy oraz zaskarżenie pracodawcy lub potencjalnego pracodawcy za praktyki dyskryminacyjne wiąże się z pokonaniem dużych barier administracyjnych. Natomiast doświadczenie w krajach z systemem kwotowym w zakresie zatrudnienia wykazuje, że pracownicy, którzy stali się osobami niepełnosprawnymi i tym sposobem zaczęli spełniać wymagania normy, będą najprawdopodobniej dalej zatrudniani, podczas gdy schematy norm

stanowią mały bodziec do zatrudnienia niepełnosprawnego kandydata⁴⁷. Dotyczy to także systemów, popierających działania dobrowolne i przepisów, które bezpośrednio dotyczą pracodawcy. Skuteczność danej polityki w głównej mierze zależy od wielu czynników, w tym przede wszystkim od bezpośredniego wsparcia i zaangażowania pracodawców. Należy pamiętać, iż pracodawcy kierują się rachunkiem ekonomicznym, zatem bez wyrównania mniejszej produktywności niepełnosprawnych pracowników, większość potencjalnych pracodawców nie będzie chętna, by ich zatrudnić.

Konkluzje

Zgodnie z szacunkami Organizacji Narodów Zjednoczonych (ONZ) prawie 60% z 650 milionów osób niepełnosprawnych na świecie mieszka w rejonie Azji i Pacyfiku⁴⁸. Przekłada się to na około 400 milionów osób niepełnosprawnych, które zamieszkują w tym regionie, a które jednocześnie potrzebują wsparcia w realizacji swoich praw. Niestety, dane te są szacunkowe. Spowodowane jest to różnicami związanymi z definiowaniem niepełnosprawności, sposobami zbierania danych statystycznych, metodologią oraz trudnościami w dostępie do rodzin, w których zamieszkują osoby niepełnosprawne⁴⁹. Istnieją również kraje, w których brak jest danych statystycznych dotyczących niepełnosprawności. Wynika to z ogólnej polityki polegającej na izolacji lub utrzymywaniu wśród społeczeństwa poglądu, że w ich kraju nie ma takich osób. Najbardziej aktualne i wiarygodne dane można zaczerpnąć ze stron profili krajowych gromadzonych przez Centrum Rozwoju Azji i Pacyfiku ds. Osób Niepełnosprawnych (APCD) – dostarczają one przybliżoną liczbę osób niepełnosprawnych w niektórych krajach regionu Azji i Pacyfiku⁵⁰.

System wspierania zatrudnienia oraz rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych jest nierozzerwalnie związany z polityką społeczną państwa, a jego poziom w wymiarze ekonomicznym jest pochodną możliwości finansowych państwa. Jednym z filarów i podstawą stabilności systemu jest zależność występująca między deklaracjami i zapisami ustawowymi a sposobem ich realizacji. System ten to element większego systemu gospodarczego, umożliwiający zatrudnienie

⁴⁷ *Sickness, Disability and Work: Key figures and data on low employment rates of people with disability and high disability benefit percipiency rates in many countries OECD countries*, Organization for Economic Cooperation and Development (OECD): www.oecd.org/dataoecd/21/22/42654215.xls, [dostęp: 2017-04-16]

⁴⁸ *ESCAP Fact Sheet, Brochure of the Asia-Pacific Trade Agreement*, Monday, January 16, 2017, The United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (ESCAP), <http://www.unescap.org/resources/brochure-asia-pacific-trade-agreement>, [dostęp: 2017-09-25]

⁴⁹ *Fifth quinquennial review and appraisal of the World Programme of Action concerning Disabled Persons*, Report of the UN Secretary General to the General Assembly, A/63/183, 28 July 2008

⁵⁰ APCD Asia-Pacific Development Center on Disability, <http://www.apcdfoundation.org/>, [dostęp: 2017-09-27]

wielu niepełnosprawnym, któremu w demokratycznym państwie wyborem publicznym przypisano także określone funkcje. Otoczenie instytucjonalne wspomaga efektywność gospodarki przez tworzone ograniczenia i bodźce. Jakość instytucji oceniana według kryterium kosztów społecznych, stopnia wypełniania funkcji, dla których je powołano i wzajemną komplementarność przesądzają o sprawności układu gospodarczego i wynikach. Przejawem słabej jakości instytucji są patologie życia gospodarczego oraz aktywność poszukujących pracy lub wsparcia.

Zaprezentowane studia przypadku przybliżają czytelnika do zapoznania się z działaniem różnych modeli wspierania zatrudniania osób niepełnosprawnych. Opisano teoretyczne zasady oraz praktyczne zastosowanie modeli: kwotowego, antydyskryminacyjnego i motywacyjnego. Wyraźnie widać, że praktyki stosowane w krajach Azji i Pacyfiku, chociaż prezentują różne podejścia do opisywanego tematu, prowadzą do wsparcia osób niepełnosprawnych, zapewnienia im równych szans na rynku pracy, a także likwidacji praktyk dyskryminacyjnych. Ich efektywność mierzona jest liczbą zatrudnionych poprzez wskaźnik zatrudnienia. Niestety, brak danych z rynków pracy krajów Azji i Pacyfiku nie pozwala ocenić tych praktyk od strony merytorycznej oraz jakości oferowanej pracy. W tym celu potrzebne są pogłębione badania empiryczne. Wiadomo jednak, iż każdy system posiada określone wady i zalety, charakteryzuje się mniejszą lub większą efektywnością i operatywnością, a także odmiennym podejściem do samej kwestii wspierania zatrudnienia osób niepełnosprawnych. Ostatecznie o kształcie danego systemu decyduje wiele czynników. Wśród nich należy wymienić: historię i religię, zasobność budżetu państwa i jego mieszkańców, prawo oraz moralność, mentalność, ale i skłonność do myślenia stereotypowego, otwartość lub konserwatyzm, a także przyjęty styl życia. Dzięki temu możemy z całą pewnością stwierdzić, iż w krajach Azji i Pacyfiku występują różne systemy zatrudniania osób niepełnosprawnych: od tych bardzo dojrzałych i efektywnych, po takie, w których są jedynie martwe zapisy legislacyjne. Kraje bardziej otwarte na świat i ludzi, jak: Japonia, Korea Południowa lub Singapur, posiadają bardziej dojrzałe i rozwinięte instrumenty wsparcia. Posiadają także wieloletnie doświadczenie. Tym samym ich wskaźniki zatrudnienia osób niepełnosprawnych są względnie wysokie. Na drugim biegunie są kraje ze społecznością bardzo hermetyczną i konserwatywną. Tutaj należy wymienić: Indie, Brunei Darussalam, Malezję, Indonezję i Filipiny. Utarte stereotypy społeczne oraz mentalność mieszkańców powodują, iż wszelkie reformy, nowości lub niekonwencjonalne rozwiązania są przyjmowane niechętnie i z dużą nieufnością. W konsekwencji oddziaływanie instrumentów wsparcia jest znikome, a funkcjonowanie danego systemu mało efektywne. Odbija się to na wskaźniku zatrudnienia, który w tych krajach jest stosunkowo niski.

Bibliografia

- Davies W., *The Limits of Neoliberalism: Authority, Sovereignty and the Logic of Competition*, SAGE, London, 2014
- Dibben P., James P., Cunningham I., Smythe I., *Employers and employees with disabilities in the UK. An economically beneficial relationship?*, „International Journal of Social Economics” 2002, Vol. 29, No. 6
- Fifth quinquennial review and appraisal of the World Programme of Action concerning Disabled Persons*, Report of the UN Secretary General to the General Assembly, A/63/183, New York, 28 July 2008
- Garbat M., *Polityka i instrumenty rynku pracy osób niepełnosprawnych na przykładzie wybranych krajów Unii Europejskiej*, [w:] *Osoby z niepełnosprawnością we współczesnym rynku pracy. Mobilność pracowników*, red. Pietrulewicz B., Paszkowicz M., Zielona Góra, Wyd. Uniwersytetu Zielonogórskiego, 2007
- Garbat M., *Zatrudnianie i rehabilitacja zawodowa osób z niepełnosprawnością w Europie*, Zielona Góra, Uniwersytet Zielonogórski, 2012
- Hussain M., *Employment of the Disabled: Rule and Responsibilities*, paper presented in the National Seminar on Vocational Rehabilitation and Employment of the Disabled, December 11–12, 1995, Kuala Lumpur, Malaysia
- Khor H. T., *Turning disability into a national asset*, Penang Economic Monthly, 2010, Nr 10
- Krishnan B., *The National Welfare Policy and Employment for the Disabled*, paper presented in the National Seminar on Vocational Rehabilitation and Employment of the Disabled, December 11–12, 1995, Kuala Lumpur, Malaysia
- Labour Laws and Practices in ASEAN. A Comparative Study on Gender Equality, Employment of Persons with Disabilities, Youth Employment and Social Dialogue*, SEAN Service Employees Trade Union Council, Jakarta, 2013
- Liff S., *Diversity and equal opportunities: room for a constructive compromise*, „Human Resource Management Journal” 1999, Vol. 9, No. 1
- Lo Vai V. I., *Promotion of the Employment of Persons with Disabilities in Japan, the United States, and China: Carrot, Stick, or Both?*, „Arizona Journal of International & Comparative Law”, Nr 3(29)
- Matsui R., *An Overview of the Impact of Employment Quota System in Japan*, „Asia Pacific Disability Rehabilitation Journal” 1998, Vol. 2, No. 1
- Miwa S., *Recent International Trend and Practices in Vocational Rehabilitation and Employment of People with Disability*, „Asia Pacific Disability Rehabilitation Journal” 1997, Vol. 1, No. 1
- Nowak S., *Metody badań socjologicznych*, Warszawa, PWN, 1965
- Oka Y., *Independent Living of Disabled Person in the Asia-Pacific Region*, paper presented at the Post Congress Seminar on Social Rehabilitation, 10–11 September 1998, Mamamatsu, Japan

- Ozdurak C., *Asymmetric information in labour market*, [in:] *Proceedings of the international conference on human and economic resources*, eds. Esen O. and Oguş A., Izmir, Izmir University of Economics, 2006
- Persons with disability & the India Labour Market: Challengers and Opportunities*, International Labour Organization, LO Regional Office for Asia and the Pacific, Bangkok, 2011
- Raghunathan R., Balakrishnan B., Smith C. J., Kadir M. M., *People with Physical Disabilities in Singapore: Understanding Disabling Factors in Caregiving, Education, Employment and Finances*, Singapore, Institutional Knowledge (InK) at Singapore Management University, 2015
- Sickness, Disability and Work: Breaking the Barrier*, Paris, ECD Publishing, 2010
- Supporting the Employment of People with Disabilities: Employment Guide for Employers and Person with Disabilities*, Japan Organization for Employment of the Elderly and Person with Disabilities JEED, Tokyo, 2005
- Zasady metodyczne statystyki rynku pracy i wynagrodzeń*, Warszawa, GUS, 2008

Netografia

- Asia Pacific Development Centre on Disability (APCD)*, 2005, Current situation of persons with disabilities: Malaysia, http://www.apcdproject.org/country-profile/Malaysia/Malaysia_current.html, [dostęp: 2017-09-26]
- Asia-Pacific Development Center on Disability Country Profile – Cambodia*, Asia Pacific Skills & Employability Network, <http://www.apskills.ilo.org/resources/asia-pacific-development-center-on-disability-country-profile-cambodia>, [dostęp: 2017-09-25]
- Country Profile on Disability, Lao People's Democratic Republic*, Japan International Cooperation Agency Planning and Evaluation Department, [http://gwweb.jica.go.jp/km/FSubject0601.nsf/3b8a2d403517ae4549256f2d002e1dc-c/54a619bb76fd92034925727d0008246b/\\$FILE/LaoPDR\(2002\).pdf](http://gwweb.jica.go.jp/km/FSubject0601.nsf/3b8a2d403517ae4549256f2d002e1dc-c/54a619bb76fd92034925727d0008246b/$FILE/LaoPDR(2002).pdf), [dostęp: 2017-09-26]
- Disability in Lao DPR*, Lao Disabled People's Association (LDPA), <http://ldpa.org.la/wp-content/uploads/2011/10/Factsheet-3-Disability-in-Lao-PDR.pdf>, [dostęp: 2017-09-25]
- Employment Situation of Physically and Intellectually Disabled People*, Ministry of Health, Labour and Welfare, Tokyo, 2015, <http://www.mhlw.go.jp/houdou/2004/12/h1228-3.html>, [dostęp: 2017-09-25]
- Equity Issues Group*, 2005, International Labor Organization, <http://www.ilo.org/public/english/employment/skills/equity/index.htm>, [dostęp: 2017-09-25]

- ESCAP Fact Sheet, Brochure of the Asia-Pacific Trade Agreement*, Monday, January 16, 2017, The United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (ESCAP), <http://www.unescap.org/resources/brochure-asia-pacific-trade-agreement>, [dostęp: 2017-09-25]
- Glossary of Statistical Terms*, Organization for Economic Co-operation and Development, OECD, <https://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=630>, [dostęp: 2017-09-27]
- Laos: Walka niepełnosprawnych o pracę*, Centrum Studiów Polska-Azja, <http://www.polska-azja.pl/laos-walka-niepełnosprawnych-o-prace/>, [dostęp: 2017-09-25]
- Laws of Malaysia Act 597 – Human Rights Commission of Malaysia Act 1999 (Malaysia)*, Asia-Pacific Human Rights Information Center, <https://www.hurights.or.jp/archives/database/nhri-law-malaysia.html>, [dostęp: 2017-08-26]
- Open Door Programme for Employers*, Workforce Development Agency (WDA) Singapore, http://www.wsg.gov.sg/programmes-and-initiatives/open-door-programme-employers.html?_ga=2.149414006.154873633.1506508478-987739712.1506508478, [dostęp: 2017-09-25]
- Policy and Legislative Framework for an Effective Placement Service*, 2002, International Labor Organization, <http://www.ilo.org/public/english/region/asro/bangk>, [dostęp: 2017-09-23]
- Results of research on employment of people with disabilities*, Ministry of Health, Labour and Welfare, Tokyo, 2011, <http://www.mhlw.go.jp/bunya/koyou/shougaisha/data.html>, [dostęp: 2017-09-25]
- Sickness, Disability and Work: Key figures and data on low employment rates of people with disability and high disability benefit percipiency rates in many countries OECD countries*, Organization for Economic Cooperation and Development (OECD): www.oecd.org/dataoecd/21/22/42654215.xls, [dostęp: 2017-04-16]
- The ILO in Lao People's Democratic Republic*, International Labor Organization, http://www.ilo.org/asia/WCMS_400180/lang--en/index.htm, [dostęp: 2017-09-27]
- Thongkuay S., *Rights of Persons with Disabilities in the Asia-Pacific*, Asia-Pacific Human Rights Information Center, FOCUS, 2009, No. 2, Vol. 55, <https://www.hurights.or.jp/archives/focus/section2/2009/03/rights-of-persons-with-disabilities-in-the-asia-pacific.html>, [dostęp: 2017-09-25]