

גישת "ההסללה למרכז" של אנשים עם מוגבלות:¹ הקמת מרכזי הכוון ותעסוקה בישראל ובמדינות ה-OECD גל זהר,² לירית גרובר³ ויוסי פריאר דרור⁴

תקציר

רעיון "ההסללה למרכז" של אנשים עם מוגבלות (Disability Mainstreaming) הפך בשנים האחרונות אחד מעקרונות העבודה המרכזיים בקידום אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה. אף שמספר מדינות אימצו אותו, נותרה הפרשנות סביבו מעורפלת. מאמר זה מנסה לפזר את הערפל סביב רעיון ההסללה, דרך התמקדות במרכזי הכוון והתעסוקה (One-Stop Shops). הסיבות להקמת המרכזים, המטרות והכלים (השירותים וההכשרות) דומים בכל המדינות, ואולם האקלים – המרחב שבו ניתנים שירותים אלה – משתנה ממדינה למדינה.

-
- | | |
|---|---|
| Disability Mainstreaming | 1 |
| בית הספר ע"ש פדרמן למדיניות ציבורית וממשל והחוג לסוציולוגיה, האוניברסיטה העברית בירושלים; חברת Zohar Counselling. | 2 |
| חברת משב מחקר יישומי; החוג לפילוסופיה, אוניברסיטת חיפה. | 3 |
| חברת משב מחקר יישומי. | 4 |

ביטחון סוציאלי, מס' 102

נשלח לפרסום ב-19.8.2015, התקבל ב-25.6.2016

המאמר מתמקד במקרה הפרטי של אימוץ ההסללה בישראל; אנו טוענים שלא כמו ברבות ממדינות ה-OECD, ההסללה במרכז ההכוון והתעסוקה לאנשים עם מוגבלות, שהוקם לאחרונה בישראל, חלקית בלבד. כך למעשה היא משעתקת את ההפרדה וההדרה של אנשים עם מוגבלות בישראל ומותירה רבים בשולי שוק העבודה. המאמר מציב מראה מול המדיניות הדומיננטית כיום של שילוב אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה בפרט ומול הפרדיגמה השלטת בנושא שילוב אוכלוסיות מודרות בחברה הישראלית בכלל.

מלות מפתח: תעסוקה, אנשים עם מוגבלות, הסללה למרכז, מרכזי תעסוקה, OECD

מבוא

בעשור האחרון אימץ ארגון ה-OECD תפיסה חדשה יחסית הקוראת לשילוב מלא יותר של אוכלוסיות שונות בחברה, כדי לאפשר להן ליהנות מפירות הצמיחה הכלכלית. מזכ"ל הארגון, אנחל גורייה (Angel Gurría), הגדיר זאת כמדיניות הכללה: "פריזמה חדשה שדרכה אנחנו מסתכלים מעבר להיבטים כלכליים מסורתיים. [...] היבטים כמו חינוך, כישורים, איכות עבודה, מצב בריאותי, סביבה, השתתפות אזרחית ולכידות חברתית" (Gurría, 2014).

כדי להגשים את מטרת ההכלה החברתית, התפתחו בשנים האחרונות תפיסות ופרקטיקות חדשות לשילוב האוכלוסייה בשוק העבודה. אם בעבר הושם הדגש על מרכיבי הפיצוי, כגון פרישה מוקדמת ומתן קצבאות לקבוצות הנמצאות בשולי שוק העבודה, מתחילת שנות ה-90 הועברה לאנשים עצמם אחריות רבה יותר, והיא הייתה כרוכה בהתניות למקבלי קצבאות, וחלקית גם למקבלי קצבאות נכות (Geldof, 1999; Verschraegen, Vanhercke, & Verpoorten, 2011; Weishaupt, 2011). בד בבד החלו להישמע קולות נגד הטלת האחריות על האדם עצמו. המבקרים ובראשם אוליבר, המזוהה עם המודל החברתי לקידום אנשים עם מוגבלות (Bernabeu, 2012; Reeve, 2004), הדגישו את תפקידה המרכזי של הסביבה (והמדינה) ביצירת תנאים מיטביים

להכלה מלאה יותר בשוק העבודה (Oliver, 1996, 1990). תפיסה זו באה לידי ביטוי גם באמנת האו"ם לזכויות אנשים עם מוגבלות, שבה ניתן דגש לחיזוק ההיבטים המבניים-המוסדיים בשוק העבודה (Albin, 2015).

אחד הביטויים השכיחים יותר של תפיסה זו הוא גישת ה"הסללה למרכז" (Disability Mainstreaming), כ"תהליך של הערכת ההשלכות כלפי אנשים עם מוגבלות בכל פעולה, חקיקה, מדיניות ותוכניות בכל תחומי החיים, שמטרתו להשיג שוויון בחברה" (Albert, Dube, & Riis-Hansen, 2005). הגישה, הנשענת במקור על המאמצים לשילוב נשים (Miller & Albert, 2005), היא הביטוי השכיח כיום של התאמה לעולם העבודה, תוך התמקדות בסביבה, בהיבט המבני-המוסדי. מכאן נובעת החשיבות הרבה של בחינה מדוקדקת של גישה זו והבנתה.

רעיון "ההסללה למרכז" אומץ בידי האיחוד האירופי (European Commission, 2005), אולם למרות מרכזיותו הגוברת בשיח, הוא נותר מעורפל (Koenig, 2008; Miller &) (Albert, 2005). במאמר זה ננסה לפזר ערפל זה, ובכך לסייע בקידום מדיניות ופרקטיקות מקיפות יותר לשילוב אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה. עוד ננסה להציב את רעיון ההסללה ככלי בוחן להזדגשת הגישות החברתיות הדומיננטיות כיום בישראל בכלל, והגישות הנוגעות לאנשים עם מוגבלות בפרט. לשם כך ניעזר ב"פרדיגמת המדיניות" כמסגרת של רעיונות וסטנדרטים המגדירים את המטרות, את הבעיות שיש לפתור ואת ההסדרים המוסדיים שמדינות נוקטות (Hall, 1994).

כדי להבין את מדיניות ההסללה למרכז באופן מקיף יותר, נתמקד בפרדיגמת המדיניות החברתית-הכלכלית הדומיננטית כלפי אוכלוסיות שונות בחברה הישראלית, תוך השוואה לתהליכים דומים המתחוללים במדינות אחרות ובחינתם. הצבה של פרדיגמת המדיניות בהקשר של מקום וזמן (כלומר כחלק מתהליכי שינוי ארוכי טווח בישראל) תאפשר הבנה מעמיקה יותר של מדיניות התעסוקה הדומיננטית בישראל לשילוב אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה בפרט ובחברה הישראלית בכלל.

"הסללה למרכז" דרך המקרה של מרכזי תעסוקה

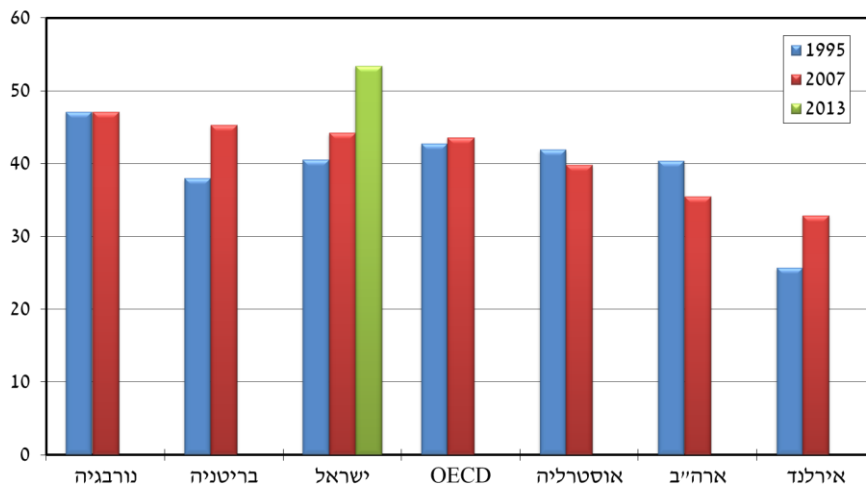
הטענה המרכזית של המאמר היא שכדי להצליח להגשים את המטרה של שילוב מלא ואיכותי יותר בשוק העבודה החופשי, נדרש להבחין בין הכלים המסייעים לאדם עם מוגבלות להשתלב בשוק החופשי לבין האקלים, המרחב שבו הם ניתנים; הסללה מלאה למרכז של אנשים עם מוגבלות מחייבת חיבור בין כלים המותאמים להשתלבות בשוק החופשי לבין מרחב המותאם להשתלבות בו – מרחב הטרוגני המכיל אנשים עם מוגבלות וללא מוגבלות. מדיניות המשלבת כלים ואקלים מתאימים יכולה לסייע לאנשים עם מוגבלות להשתלב בתעסוקה איכותית יותר, ולא רק להגדיל את שיעורי התעסוקה שלהם.

בבקשו לבחון תהליכים אלה באופן אמפירי, יתמקד המאמר באחת המגמות הבולטות ביותר ברוב מדינות ה-OECD: הקמת מרכזי הכוון לתעסוקה (One-Stop Shops/ Centers) למען אנשים עם מוגבלות, כדי לשלבם בשוק החופשי. אף שזוהי מגמה גלובלית, כאמור, לא כל המדינות פועלות על פי עקרונות זהים. בחלק מהמדינות המרכזים מציעים שירות אוניברסלי במרחב משותף לאנשים עם מוגבלות וללא מוגבלות, ובחלקן האחר הם מציעים שירות במרחב נפרד.

גם בישראל הוקם בשנת 2016 מרכז הכוון ותעסוקה בהשתתפות כל משרדי הממשלה הרלוונטיים. אולם כאשר ברוב המדינות הפכה המגמה המשלבת למגמה השלטת כבר בעשור הקודם, המרכז המוקם בישראל ממשיך לשעתק ולחזק את ההפרדה בין אנשים עם וללא מוגבלות. כלל המשרדים אמנם החלו לחזק את התוכניות המשולבות (למשל **רמפה – תכנית לקידום תעסוקת צעירים עם מוגבלות**, שמובילה גוינט ישראל-תב"ת, בשיתוף פעולה עם משרדי ממשלה שונים או תוכניות השיקום של הביטוח הלאומי), אבל מרכז הכוון בשלו – מנציח את ההפרדה של האנשים עם המוגבלות מקבוצות אחרות בחברה. המדיניות הישראלית אמנם סייעה בשנים האחרונות להגדיל לאין ערוך את שיעורי התעסוקה (בייחוד של אנשים ללא מוגבלות), בקצב מהיר הרבה יותר מזה של רוב מדינות ה-OECD (תרשים 1). ואולם אין הגדלת שיעורי התעסוקה מסייעת בהכרח לקידום של אנשים עם מוגבלות ולשילובם

בתעסוקה איכותית יותר. על כן מאז הדוח שפרסם ה-OECD בנושא לפני מספר שנים נשארו שיעורי העוני בקרבם גבוהים יחסית (OECD, 2010).

תרשים 1: שיעורי התעסוקה של אנשים עם מוגבלות – ישראל מול מדינות ה-OECD



הערה: הנתונים על ישראל נלקחו מדוחות מנהל מחקר וכלכלה (2009, 2010) וממחקר מיוחד שהזמין משרד הכלכלה, אשר כלל את הממוצע בשנים 2010-2012 (אלפסי-הנלי, 2014). נתונים אלה מופיעים גם בסקירות של מנהל מחקר וכלכלה (זהר, 2011). פרט לישראל, נלקחו הנתונים מדוחות ה-OECD (OECD, 2006, 2009b, 2013).

המגמה העיקרית הבולטת בעשורים האחרונים היא חתירה לשילוב מלא יותר של אנשים עם מוגבלות בחברה בכלל ובשוק העבודה בפרט. הביטוי העיקרי לכך הוא בניית כלים המסייעים בשילוב. עם זאת, השימוש בכלים ללא התייחסות לאקלים – למרחב ולמכלול ההיבטים הקשורים בו, לרבות נותני ומקבלי השירות – מאפשר הסללה חלקית בלבד. ללא התייחסות לאקלים לא יתחולל שינוי בפרדיגמת המדיניות, כלומר שינוי ברמת המדיניות הכוללת; זהו למעשה שינוי מדרגה שלישית, שבמסגרתו המדיניות הכוללת עוברת שינוי מהותי (Kay, 2005).

תפיסות ומגמות בשילוב אנשים עם מוגבלות

אחד הדיונים המרכזיים סביב מדינת הרווחה מתמקד בהבחנה בין מדינת רווחה שיורית, שבה הסיוע ניתן רק לקבוצות הנזקקות ביותר, לבין מדינת רווחה אוניברסלית, המספקת סיוע לכלל האוכלוסייה (Barr, 1992; Titmuss, 1974). להבחנה זו שותפים גם חוקרים אחרים, גם אם באופן שונה במקצת (לדוגמה, Esping-Andersen, 1990). בשונה ממדינת הרווחה האוניברסלית, המיועדת לכלל הקבוצות החברתיות, מדינת הרווחה השיורית מתפקדת בעיקר כרשת ביטחון לעניים ולקבוצות הפגיעות ביותר (Wilensky & Lebeaux, 1965). לאורך שנים זוהו אנשים עם מוגבלות כאחת הקבוצות הנזקקות ביותר לסיוע ייחודי ונפרד, ונלוותה לכך סטיגמה שהקשתה על שילובם המלא בחברה (Longmore, 1995), ובכלל זה בתחום התעסוקה. עקב כך החלו מדינות רבות להגדיל את המשאבים לשילוב של אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה.

בעשורים האחרונים חלו שינויים מרחיקי לכת במדיניות עידוד התעסוקה שנוקטות מדינות מפותחות. בשונה מהדרך המקובלת של הפעלת שתי מערכות נפרדות ובלתי תלויות במדיניותן ובתוכניותיהן – מערכת לעידוד תעסוקה ומערכת רווחה ומתן קצבאות – החלו רוב המדינות לכוון את שתי המערכות זו בזו (זהר ופרנקל, 2011). עם זאת העלו פערים מבניים ומערכות אינטרסים מורכבות את הצורך לשפר את מנגנוני התיאום בין השחקנים השונים. אחד הפתרונות המרכזיים שנמצאו כדי להקל את המתח בין הרשויות השונות – ובייחוד בין הגופים הממונים על עידוד התעסוקה לגופים הממונים על הביטחון הכלכלי (קצבאות) – היה הקמה של מרכזי שירות (One-Stop Shop) לשילוב בתעסוקה.

אחת מהמגמות המרכזיות במדיניות התעסוקה במדינות ה-OECD ב-20 השנים האחרונות היא הקמה של מרכזי שירות (Clasen et al., 2001). מרכזי השירות מבוססים על מודל פעולה ייחודי, המאפשר לאדם לקבל שירות כולל במקום אחד, והמייתר את הסרבול הכרוך בקבלת סיוע מגורמים רבים שאינם מתואמים ביניהם (Pollitt, 2003).

מרכזי שירות לתעסוקה (OSS) למען אנשים עם מוגבלות

בראשית הדרך ומתוך הכרת הצרכים הייחודיים של אוכלוסיית האנשים עם מוגבלות היו מרכזי ההכוון והליווי התעסוקתי מרכזים ייעודיים, ופעלו ברוח רוב תוכניות התעסוקה שרווחו לאורך המאה ה-20, תוכניות מתמחות שנבנו למען אנשים אלה. כחלק מהשינויים שהתחוללו בשנים האחרונות במדינות מפותחות רבות – דוגמת אוסטרליה, ארצות הברית, בריטניה, שבדיה, נורבגיה, יפן – החלו להתפתח בהן, גם אם בשלבי יישום שונים, מרכזי שירות למען אנשים עם מוגבלות.

עם זאת זכו רוב התוכניות לשילוב בשוק העבודה, שפעלו לאור תפיסה זו, להצלחה חלקית בלבד. רבות מהן שעתקו שלא במכוון את המנגנונים שחזקו את הסטיגמה על אנשים עם מוגבלות ואת הפרדתם מכלל החברה (OECD, 2008; WHO & World Bank, 2011). לאור ההצלחה החלקית התחזקה בשנים האחרונות המגמה של שילוב מרכזי ההכוון הייעודיים במרכזים האוניברסליים הנותנים מענה לכלל האוכלוסייה (OECD, 2009a).

שינויים אלה במרכזי ההכוון עולים בקנה אחד עם שינוי נרחב באופן השילוב של אנשים עם מוגבלות בחברה ובתעסוקה, ברוח המגמה המדגישה את הצורך בשילוב מלא יותר של אנשים וקבוצות שונות. הביטוי המעשי של מגמה זו הוא העדפת תוכניות אוניברסליות-משלבות על פני תוכניות נפרדות, המקטינות את הסיכוי לשילוב בשוק החופשי (Begoña & Rodríguez, 2014). מדינות רבות מקצות משאבים נכבדים לשינוי מדיניות ולפיתוח כלים שיסייעו לשלב באופן מיטבי בשוק העבודה אנשים עם מוגבלות. עם כל האמור לעיל, עדיין התוכניות הנפרדות מושלות בכיפה.

אודות ההסללה למרכז

הדיון על אנשים עם מוגבלות דומה לדיון שנערך לפני 20 שנה על סוגיות של שילוב מגדרי בחברה ובתעסוקה (Fischer, 2012). גם נשים, בדומה לאנשים עם מוגבלות, סבלו ועדיין, מייצוג חסר בדרגים ובתחומי העיסוק השונים בעולם העבודה. על כן

מקישים מהספרות המחקרית העוסקת בקידום שילובן של נשים ומהמודלים שהתפתחו בהקשר זה על שילוב בעבודה של אנשים עם מוגבלות.

התפתחות תפיסות ההסללה למרכז

ב-50 השנים האחרונות הלכה והשתנתה הגישה של שוויון הזדמנויות לנשים והעדפה מתקנת שלהן, עד שתפסה את מקומה גישה חדשה של "הסללת נשים למרכז" (Gender Mainstreaming). אנדרוס (Andrews, 2004) טענה שגישה זו התפתחה כהמשך לשתי גישות קודמות לשילוב נשים בשוק העבודה.

הגישה הראשונה, שאפיינה את אירופה בשנות ה-70 וה-80, הייתה גישת **שוויון ההזדמנויות** (Equal Treatment), שביקשה לתת מענה לצורך הראשוני במתן הזדמנות שווה לנשים בשוק העבודה. לפי גישה זו "כל אדם זכאי לזכויות ולהזדמנויות כמו כל אדם אחר" (Rees, 1998). לאחר החלתה הראתה המציאות בשטח, שהשמת נשים בעבודה ללא מתן מענה המותאם להן לא הובילה להשתלבות איכותית. אז אומצה הגישה השנייה – גישת **התוכניות המותאמות** (Positive Action Programs). גישה זו דוגלת במתן מענים נפרדים וייחודיים לנשים, ובכלל זה פיתוח תוכניות הכשרה אקטיביות (ALMP) נפרדות לנשים ולגברים.

בשונה משתי גישות אלה, הגישה של הסללת נשים למרכז דוגלת במתן מענה לנשים מתוך התוכניות הנוהגות. לא עוד תוכנית ייעודית לנשים והכוונה לשולי שוק העבודה, אלא תוכניות הנבנות מראש בהתאמה לנשים ולגברים. מספר מדינות אירופיות הכירו במדיניות זו בשנות ה-80, ובתחילת שנות ה-2000 אימץ אותה האיחוד האירופי רשמית, כדי לתת מענה לבעיות שהגישות הקודמות לא הצליחו לפתור. באופן ממוקד יותר נועדה מדיניות זו לצמצם שתי בעיות עיקריות: בעיית ההבחנה האופקית בין מקצועות המזוהים יותר עם נשים ומקצועות המזוהים יותר עם גברים, ובעיית ההבחנה האנכית – שיעור נמוך יותר של נשים בדרגי הניהול הבכירים.

הסללה למרכז של אנשים עם מוגבלות

כפי שהסללה מגדרית למרכז כוללת שתי מסגרות תיאורטיות של ניתוח, תיאוריות של שוויון מגדרי ותיאוריות של הסללה למרכז (Walby, 2005), כך גם הסללה למרכז של אנשים עם מוגבלות מגלמת בתוכה את הצרימה בין הצורך בשוויון זכויות לכלל האוכלוסיות לבין הדגש הייחודי שניתן לאנשים עם מוגבלות דרך גישת ההסללה למרכז. עם זאת, בניגוד לשיח האקדמי הער המתנהל סביב סוגיית ההסללה המגדרית למרכז, התמקדו עד כה אך מחקרים ספורים בהסללה למרכז של אנשים עם מוגבלות.

גישת ההסללה למרכז של אנשים עם מוגבלות, שהתפתחה כאמור על בסיס הניסיון לשלב נשים בשוק העבודה (Miller & Albert, 2005; Fischer, 2012), היא בבחינת עיקרון מרכזי במדיניות שילוב אנשים עם מוגבלות, שעליה המליצו ארגונים רבים, ובתוכניות הנגזרות ממנה (Priestley, 2008; Priestley & Roulstone, 2009) בניגוד לדיון המקיף שהתנהל על הגישה המגדרית, הן באקדמיה והן בשטח, הדיון על גישת ההסללה למרכז של אנשים עם מוגבלות מתמקד בתוכניות ובמדיניות בשטח, כפי שניתן לראות בהנחיותיו של האיחוד האירופי, שראה במדיניות זו חלק מתהליך שבמסגרתו ישולבו אנשים עם מוגבלות באופן שווה בפעילויות ובשירותים שכלל הציבור נהנה מהם – חינוך, בריאות, תעסוקה ושירותים חברתיים (European Commission, 2005).

חרף ההתפתחויות בנושא, יש פער בין הדיון בנושא לבין יישומו שעדיין נותר מעורפל ולבין הקושי למדוד מדיניות זו (Mwendwa, Murangira, & Lang, 2009). לאור זאת, אנו טוענים, שנדרש לחדד את ההגדרה האופרטיבית של רעיון ההסללה למרכז, ולהתמקד בשני היבטים: הכלים והאקלים שבו הם משמשים.

הסללה למרכז בישראל

אין גישת ההסללה למרכז חדשה בישראל. למשל: במערכת החינוך יש הנחיה ולפיה על כל ילד עם מוגבלות לקבל הזדמנות להשתלב במסגרות חינוך רגילות. הנחיה זו נובעת מההבנה שההסללה הראשונית עתידה להשליך על סיכויי השתלבותו בהמשך חייו.

באופן דומה החלו קובעי המדיניות ואנשי המקצוע לראות את הקושי בכך שאנשים עם מוגבלות הופנו למסגרות מוגנות, שהסיכוי לצאת מהן היה נמוך. לאור זאת התחדד הצורך להדגיש את מסלולי התעסוקה הנתמכת והשוק החופשי. צורך זה בא לידי ביטוי באופן שבו משרדי הממשלה טיפלו בנושא. בפועל נוצרו שני תהליכים משלימים: (1) משרד הרווחה החל להשתמש בכלים המתאימים לשילוב בשוק החופשי תוך מתן תשומת לב רבה יותר לתעסוקה הנתמכת. (2) עם הקמת משרד התמי"ת, החלו אנשים עם מוגבלות, שטופלו בעיקר בידי משרדי הרווחה והבריאות (לצד הביטוח הלאומי), לזכות גם בשירותים שהציע המשרד במסגרת **המנהלת לשילוב אנשים עם מוגבלות בתעסוקה** (2003), שהפכה כעבור זמן **המטה לשילוב אנשים עם מוגבלות** (2005-2006).

הקמת המטה הדגישה את הצורך בקידום אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה החופשי (לצד חיזוק המענים במסגרות המוגנות), אך השירותים שהם קיבלו נשארו נפרדים. אף שהתחזק מעמדו של משרד התמי"ת (שהפך למשרד הכלכלה) כגורם המקדם אנשים עם מוגבלות והוא המשיך לקדם תוכניות התערבות מגוונות בשוק החופשי (כגון תוכניות להתאמות בשוק העבודה, שכר מינימום מותאם, תעסוקה מעברית), הושם הדגש על תוכניות נפרדות ולא על שילוב מלא בשירותים. בשונה ממדינות רבות אחרות, שבהן החלו משרדי העבודה לשלב באופן רחב יותר אנשים עם מוגבלות כחלק מהשירותים האוניברסליים, בישראל נמשכה ההפרדה בין הקבוצות, ובאה לידי ביטוי בהקמה של מרכזי תעסוקה נפרדים. במקום לשלב בין האוכלוסיות, הוקם מרכז ייעודי לכל קבוצה כמעט, כגון חרדים, מיעוטים, מבוגרים, צעירים, נוער בסיכון. אנשים עם מוגבלות שיכלו להשתלב בכל אחד מהמרכזים האלה עדיין מקבלים שירות במקום נפרד.

המקרה האמפירי: מרכזי השירות לאנשים עם מוגבלות הרקע להקמת מרכזי הכוון וליווי תעסוקתי לאנשים עם מוגבלות

המטרה של שילוב מלא ומקיף יותר של אנשים עם מוגבלות בחברה בכלל ובשוק העבודה בפרט מגולמת היטב בכלים ובשירותים לקידום בשוק העבודה. אלה עברו בשנים האחרונות שינויים מרחיקי לכת (WHO & World Bank, 2011), ובהם התאמה של כלי הסיוע הוותיקים, כגון דגש נרחב יותר על מיומנויות רכות⁵ והתאמת המסגרות המוגנות והנתמכות.⁶ בד בבד פותחו בשנים האחרונות כלים ושירותים, כגון שיקום מקצועי מבוסס קהילה, התערבות מוקדמת (כולל טיפול בחופשת מחלה), הפעלת תוכניות סיוע בהנחיית מאמנים.

אחד מאותם כלים הוא מרכזי הכוון והתעסוקה (One-Stop Center/Shop);⁷ זהו מודל הפעלה ייחודי, שתכליתו לרכז במקום אחד את מגוון השירותים שסוכנויות ממשל שונות מספקות, כדי לשפר את התיאום ביניהן (Pollitt, 2003). הוא נולד מתוך הצורך לארגן אחרת את אספקת השירותים של המדינה, בעיקר מנקודת מבטו של הלקוח, כדי להקל עליו לצרוך אותם (Kubiceck & Hagen, 2000). מדינות רבות מפעילות מרכזי שירות. הם נבדלים זה מזה בהיבטים שונים, ביניהם קהלי היעד, הגופים המפעילים, מטרות התוכנית, יעדיה והמודלים לתמרוץ (מודל כלכלי שונה להשמה ולהתמדה). גם השירות שניתן במרכזים אינו אחיד ונבדל מבחינת הכלים העומדים לרשות המרכז, משך השירות (ארוך טווח או קצר טווח) ומידת מעורבות המעסיקים במרכז (Askim et al., 2011; Konle-seidl, 2007; Kubiceck & Hagen, 2000).

5 מיומנויות "רכות" הן מיומנויות לא טכניות, המאפשרות לפרט להצליח במקום העבודה, ובהן כישורי עבודה בצוות, תקשורת בין-אישית, ניהול זמן, התנהגות נאותה במקום העבודה, מראה ייצוגי, גישה חיובית לעבודה או נכונות לקבל הוראות ויכולת הקשבה (Zohar & Mashiah, 2010).

6 בחלק מהמדינות, כגון אוסטרליה, טושטשה ההפרדה בין מערכות מוגנות ונתמכות (NDA, 2010).

7 מרכזי הכוון זכו למספר שמות נרדפים (Askim et al., 2011): מרכז שירות אחד (One-Stop Service); (Centre (Tat-Kei Ho, 2002); ממשל אחיד (One-Stop Government) (Kubicek and Hagen, 2001); חלון שירותים אחיד (Single-Window Services) או "חנות שירות" (One-Stop Shop) (Pollitt, 2003).

מרכזי הכוון – בסיס ארגוני ועקרונות אידיאולוגיים

התמריץ היחיד, לכאורה, להקמת מרכזי הכוון הוא תמריץ ארגוני, הנובע מקונפליקט מובנה בין הסוכנויות הממשלתיות האמונות על התוכניות לעידוד התעסוקה (לא רק אלה המיועדות לאנשים עם מוגבלות). בשונה מהעבר, סוכנויות ממשל רבות יותר עוסקות כיום בקידום אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה: משרדי הרווחה, העבודה (כלכלה), הבריאות, החינוך והביטחון (נכי צה"ל למשל) והמוסד לביטוח לאומי. בדומה לישראל, ריבוי השחקנים מאפיין למעשה את כל אחת ממדינות ה-OECD. מצב זה הוביל רבות מהן⁸ לחפש דרכים לשפר את מנגוני התיאום ולהגביר את שיתוף הפעולה בין הסוכנויות, כדי להקל את המתחים הארגוניים המתעוררים עקב ריבוי בעלי העניין (OECD, 2009b, 2013).

הפתרון המרכזי שקידמו המדינות היה הקמתם של מרכזי הכוון. אלה אפשרו להן לכוון שער כניסה אחיד, שהעובר בו יקבל במקום אחד את כל הקצבאות והשירותים תומכי התעסוקה (Konle-seidl, 2007). הרעיון שהנחה אותן היה שכאשר מספקים את השירות תחת קורת גג אחת, ניתן לנצל טוב יותר את משאבי המדינה, ולהביא לשילוב יעיל יותר של אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה (OECD, 2006)⁹.

עם זאת, אין מרכזי הכוון מרחב פיסי גרידא לאספקת שירותים; הם טומנים בחובם תפיסות שונות בנוגע למבנה הארגוני הנכון (Askim et al., 2011) ולדרך שבה יש לשלב את האוכלוסייה. כדי לבחון הבדלים אלה, במאמר זה אנו משתמשים בתפיסות השונות אודות תפקידה של מדינת הרווחה. תפיסות אלה באות לידי ביטוי ביישום השונה של מרכזי הכוון לתעסוקה במדינות ה-OECD.

8 אחת הדוגמאות הבולטות לביזור ולקונפליקטים בין הסוכנויות השונות היא פינלנד, שבמהלך כל שנות ה-2000 אופיינה במערכת מבוזרת מאוד (OECD, 2008).

9 לפי אסקים ועמיתיו (Askim et al., 2011) המודל הראשון היה באוסטרליה, ומשם עבר לכל מדינות ה-OECD.

מרכזי ההכוון והתעסוקה והאוריינטציה כלפי שוק העבודה הפתוח

בעקבות הקמתם של מרכזי הכוון רבים ומגוונים, החלו חוקרים לשים לב להבדלים ביניהם. בעוד שהעיקרון המרכזי של מרכזי השירות – שער כניסה אחיד – משותף לכולם, הרי שהם נבדלים במאפייניהם (לדוגמה, Rainey, 1990). אסקים ועמיתיו (Askim et al., 2011) מבחינים בין המודלים השונים על פי מאפיינים כגון משימה, מרחב ועומק (תחומי הפעילות ותהליכי העבודה), משך זמן השירות, השותפים בהפעלת המרכז, מידת האוטונומיה שלו ועוד.

לצד המאפיינים הארגוניים, יש מספר הבחנות ייחודיות לאנשים עם מוגבלות. אחת מהן היא ההבחנה בין יעד של השמה בעבודה מוגנת-נתמכת ליעד של שילוב בשוק העבודה החופשי. שני גורמים, המהווים את ליבת מדיניות ההסללה למרכז, מאפשרים להשיג יעדים אלה: כלים (הכשרות) ואקלים.

שילוב בעולם העבודה: השוק המוגן מול השוק החופשי

בעשור האחרון התמודדו מקבלי ההחלטות עם קונפליקט בלתי נמנע בין שתי תובנות סותרות. מחד גיסא המדינה מחויבת להבטיח לאנשים עם מוגבלות הגנה חברתית טובה דיה, שתספק להם רשת ביטחון מינימלית ותאפשר להם קיום בכבוד. מאידך גיסא ההישענות על קצבאות נכות – אולי המרכיב העיקרי באותה רשת ביטחון – יוצרת מעגל המגביל את הניידות החברתית של אנשים עם מוגבלות. ההבנה שמערך הקצבאות מקשה על השתלבות בשוק העבודה – לא רק של אנשים עם מוגבלות – באה לידי ביטוי במדיניות הפיכת העבודה למשתלמת (make work pay), שנקטו מדינות רבות (Grubb, 2007; Martin, 2014; Pearson & Scarpetta, 2000).

אותן מדינות נקטו צעדים שיהפכו את עבודתם של אנשים עם מוגבלות משתלמת, וכך יספקו להם תמריץ להשתלב בשוק העבודה. אולם כל עוד היו חסמים על הכניסה של אנשים עם מוגבלות לשוק העבודה החופשי, היה הסיכוי שלהם להשתלב בו באופן מלא יותר נמוך. כדי להתגבר על חסם זה, שמו כלל המדינות דגש נרחב יותר על שילוב

בשוק זה ועל צמצום ההסללה לעבודות מוגנות. ההתמקדות בשילוב בשוק החופשי באה לידי ביטוי גם במטרותיהם של מרכזי השירות. בבריטניה, למשל, יש אוריינטציה חזקה לחיבור האוכלוסייה לשוק החופשי לצד הפניה לתוכניות הכשרה נתמכת (Boeltzig, Pilling, & Johnson, 2009).

כל תפיסה מגלמת בתוכה מטרות ויעדים שונים. כאשר היעד הוא שילוב בשוק המוגן, תוכניות ההכשרה מסורתיות יותר ומתמקדות במסגרות שאינן כוללות יחסי עובד-מעביד. כאשר היעד הוא שילוב בשוק החופשי, התוכניות מתמקדות במתן כלים להשתלבות מלאה במסגרת עבודה רגילה. במלים אחרות, הבחנה זו שרירה גם ביעדי ההצלחה האפשריים של מרכזי ההכוון המוכוונים כלפי שתי חלופות אפשריות:

אוריינטציה מוגנת-נתמכת במרכזי ההכוון – הפניה רק (או בעיקר) לשירותי תעסוקה מוגנת ונתמכת, תחת הסדרים שאינם כוללים יחסי עובד-מעביד.

אוריינטציה לשוק החופשי במרכזי ההכוון – התמקדות בתוכניות לשילוב בשוק העבודה הכללי.

אמצעים לשילוב: כלים, אקלים, אקלים ורמות ההסללה למרכז

לאור הספרות על גישת ההסללה למרכז של אנשים עם מוגבלות, ובהתבסס על הניסיון המתפתח בקידום תעסוקת אנשים עם מוגבלות בעולם ובישראל, ניתן לזהות שלוש רמות של הסללה למרכז – נמוכה, חלקית וגבוהה. כדי לזהות את רמות ההסללה, אנו מבחינים כאמור בין הכלים לאקלים (לוח 1).

לוח 1: רמות הסללה שונות – כלים לעומת אקלים

כלים לחיזוק השילוב בשוק הפתוח		אקלים בסביבה משולבת
רבים	מעטים	
הסללה חלקית	"הסללה למרכז" נמוכה	אין
הסללה למרכז גבוהה	הסללה חלקית	יש

כלים לשילוב אנשים עם מוגבלות בשוק החופשי

בשנים האחרונות משתמשים יותר בכלים המיועדים לקדם את כניסתם של אנשים עם מוגבלות לשוק העבודה, את התמדתם ואת קידומם בו (אם כי ברמה נמוכה יותר) (Eichhorst et al., 2010; Greve, 2009; ICF GHK, 2014; NDA, 2010; O'Brien & Dempsey, 2004). כלים אלה כוללים, בין השאר, את תגבור ההכשרות המקצועיות מכוונות ההשמה, המהוות נדבך מרכזי במדיניות הממשלה להשבת אוכלוסיות מודרות לשוק העבודה התחרותי, אימוץ חלקי של גישת העבודה תחילה (work first) ושימוש נרחב יותר בכלים להגדלת המסוגלות התעסוקתית (employability). על סמך מחקר נרחב של ארגון הבריאות העולמי והבנק העולמי (WHO & World Bank, 2011) ניתן להבחין בין שני סוגי כלים: כלים מסורתיים לחיזוק השילוב בעבודות מוגנות-נתמכות וכלים חדשים או מחודשים לקידום השילוב בשוק העבודה החופשי.

כלים מסורתיים: תוכניות עידוד לתעסוקה המופעלות באמצעות מערכת מכסות;¹⁰ תוכניות הכשרה מקצועית, הפועלות בנפרד משירותים משלימים ובעיקר בתפקידי קצה; תוכניות לפיתוח כישורים טכניים; מערכות לעידוד תעסוקה מוגנת ונתמכת. גם באלה האחרונות ניתן לראות שינויים באופני הפעולה, בתפיסות ובסדרי העדיפויות (התחזקות ההכשרה הנתמכת על חשבון תוכניות במסגרות מוגנות).

כלים ושירותים חדשים או מחודשים: הכשרת עמיתים; התערבות מוקדמת (כולל טיפול בחופשת מחלה); תוכניות סיוע בהנחיית מנטורים ומאמנים (coaches); תוכניות הכשרה המשלבות ליווי לאורך זמן ורכישת כישורים מקצועיים, שיכולים לסייע בשילוב במקצועות מבוקשים יותר בשוק. בשונה מהכלים המסורתיים, הכלים החדשים מתמקדים יותר בשיקום מקצועי מבוסס קהילה.

10 בשנתיים האחרונות (2014-2015) החליטה ישראל להכניס מערכת ייצוג הולם מחייבת יותר.

אקלים – המרחב שמספקים בו את השירותים ואת תוכניות ההכשרה

בד בבד עם כניסתם של כלים חדשים (שירותים ותוכניות הכשרה), שנועדו לסייע בשילוב מוגבר יותר של אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה החופשי, יש לבחון את המרחב שבו מספקים אותם וגם להבחין בין תוכניות אוניברסליות לתוכניות ייעודיות (סלקטיביות). בחירת הכלים נובעת במישרין מהרצון להגשים את יעד השילוב בשוק העבודה החופשי, ואילו בחירת האקלים מושפעת מאוד מתפיסות הנוגעות לאופן ההתערבות האידיאלי של מדינת הרווחה. במקרה זה אנו מסתמכים על ההבחנה בין מדינת הרווחה השירית (residual welfare state), המתמקדת בתוכניות הרווחה המיועדות רק לנזקקים ביותר, לבין מדינת הרווחה האוניברסלית.

הבחנה זו רלוונטית גם לאנשים עם מוגבלות, הנתפסים כזכאים לסיוע בשל היותם "הנזקקים ביותר" (Lang, Kett, Groce, & Trani, 2011; ABS, 2013). בשונה מקבוצות אחרות (כגון מקבלי קצבאות הבטחת הכנסה), עדיין רואים באנשים עם מוגבלות קבוצה שאין זכותה לסיוע מוטלת בספק, עקב המוגבלות המונעת מהם שוויון הזדמנויות. הצורך להגן עליהם בא לידי ביטוי ביתר שאת בדגש שניתן להסללה לשוק המוגן, לעתים על חשבון המאמץ לשילוב בשוק העבודה החופשי. ובכל זאת בשנים האחרונות חל שינוי, וכמעט בכל המדינות הושקעו משאבים רבים יותר בשילוב בשוק העבודה החופשי, הן באמצעות תוכניות הכשרה נתמכת והן באמצעות עידוד העסקה ישירה.

ההבחנה בין התפיסה השירית לתפיסה האוניברסלית מחדדת את אחת השאלות המרכזיות המעסיקות בשנים האחרונות את העולם המערבי: האם הכלה טובה יותר של אנשים עם מוגבלות בחברה תושג דרך שילובם בתוכניות אוניברסליות לכלל האוכלוסייה או דרך תוכניות ייעודיות ההולמות את צורכיהם הייחודיים? הבחנה זו באה לידי ביטוי בשני סוגים של מרכזי הכוון המספקים שירותים לאנשים עם מוגבלות:

מרכזי שירות ייעודיים – מרכזים אלה נותנים שירות לקבוצה אחת או למספר קבוצות של אנשים עם מוגבלות. אף שרוב המדינות מצהירות על רצון שהמרכזים

האוניברסליים ישרתו גם אנשים עם מוגבלות, בפועל יש מרכזים המתמקדים רק באנשים עם מוגבלות (מעטים מקבלים שירות במסלולים האוניברסליים). אחד ממרכזי השירות הבולטים בשנים האחרונות הופעל בגרמניה במסגרת רפורמה רחבה (HARTZ IV), שחלק ממנה יועד להעמיד שער כניסה אחיד. בפועל אוחדו שירותי התעסוקה הציבוריים, הארציים והמקומיים, אך אנשים עם מוגבלות זכו לשער כניסה נפרד (Konle-seidl, 2007). הסביבה הנפרדת כוללת בעיקר את המרחב הפיסי, אך גם שירות של אנשי מקצוע שפעילותם מוקדשת ברובה לטיפול באנשים עם מוגבלות ומיעוטה לטיפול בקבוצות אחרות.

מרכזי שירות אוניברסליים – מרכזים אלה נותנים שירות לאנשים עם מוגבלות במסגרת השירות לכלל הציבור. רוב המרכזים שנתנו שירות לאנשים עם מוגבלות היו חלק מתהליך מקיף יותר של שיתוף פעולה מוסדי נרחב בין הגופים האמונים על חלוקת קצבאות לאלה המסייעים בקידום תעסוקה. ברובם ניסו להקים מרכזי שירות שיכילו את כל האוכלוסיות ובכללן גם אנשים עם מוגבלות, המקבלים שירותים כגון תכנון קריירה, השמה, אבחונים, גישה להכשרות. באוסטרליה, לדוגמה, הוקם בתוך מרכז המספק שירותים לקבוצות אוכלוסייה מגוונות גם מרכז המציע שירות מותאם לאנשים עם מוגבלות (The New Disability Employment Services).

הכלים לשילוב אנשים עם מוגבלויות והאקלים שבו ניתנים השירותים מאפשרים לנו לראות שלוש רמות של הסללה, המושפעות מבחירת הכלים ומבחירת האקלים של מרכזי ההכוון (לוח 1):

- א. **הסללה נמוכה**: כלים ייעודיים מעטים לשילוב בשוק החופשי וסביבה (אקלים) נפרדת – השירותים ניתנים במסגרת מרכזי הכוון לתעסוקה ייעודיים ונפרדים לאנשים עם מוגבלות.
- ב. **הסללה חלקית**: כלים ייעודיים רבים לשילוב אנשים עם מוגבלות וסביבה (אקלים) נפרדת. תיאורטית אפשרי מצב הפוך שבו הכלים מכוונים להסללה לעבודה מוגנת, אך ניתנים במסגרות משולבות.
- ג. **הסללה גבוהה**: כלים ייעודיים רבים וסביבה (אקלים) משולבת.

הניסיון הבינלאומי וישראל – מרכזי שירות לתעסוקה במדינות ה-OECD

כאמור, כמעט בכל מדינות ה-OECD פותחו בעשור האחרון מרכזי הכוון ותעסוקה למען אנשים עם מוגבלות, המתבססים על העיקרון הארגוני המשותף. ואולם מרכזים אלה נבדלים ברמות ההסללה שלהם. כפי שניתן לראות בסקירה להלן, באחדות מהמדינות הבולטות (בריטניה, אוסטרליה, נורבגיה, אירלנד) חל מעבר מהסללה חלקית להסללה גבוהה יותר. בארצות הברית ובישראל נוהגת הסללה חלקית בלבד (לוח 2).¹¹

לוח 2: הניסיון הבינלאומי של הקמת מרכזי הכוון ותעסוקה –
אוריינטציה לשילוב בשוק החופשי

הסללה נמוכה	הסללה חלקית	הסללה גבוהה
ישראל, מדינות ה-OECD (תחילת-אמצע שנות ה-2000 עד היום)	בריטניה, אוסטרליה, נורבגיה, אירלנד (שנות ה-2000); ישראל, ארצות הברית (2015)	בריטניה, אוסטרליה, נורבגיה, אירלנד (תחילת העשור הנוכחי)

מעבר מהסללה חלקית להסללה מלאה יותר: בריטניה, אוסטרליה, נורבגיה ואירלנד

בריטניה (Job-Centre Plus): כל השירותים במקום אחד

אחת המדינות הבולטות שעברה ממדיניות הסללה חלקית למדיניות הסללה מלאה יותר היא בריטניה. שם הוקם בשנת 2001 מערך משותף, **גיוב סנטר פלוס** (Job Centre Plus), שאיחד תחת אחריות משרד העבודה את "סוכנות הקצבאות" (Benefits Agency) ואת "סוכנות התעסוקה" (Employment Agency). המרכזים שהוקמו

11 בארצות הברית יש פער בין המטרה, אספקת שירות במרכזים אוניברסליים, לבין השירות שניתן בפועל.

במסגרת מערך זה נועדו לספק תחת קורת גג אחת את כל השירותים לכל האוכלוסיות, ובכללן גם אנשים עם מוגבלות, שהחלו לקבל בשנות ה-2000 שירות שיש בו התייחסות ייחודית.

התפיסה שהובילה להקמת המרכזים עוצבה כבר בשנות ה-90. בשונה מרוב המדינות, שבהן פותחו מסלולים נפרדים לאנשים עם מוגבלות, בבריטניה הדגישו מקבלי ההחלטות ב-15 השנים האחרונות את הצורך לשלב אנשים עם מוגבלות במסלולים המשותפים לכלל האוכלוסייה (השירות לא ניתן לאלה שהיו בפעילות תרפויטית).¹² מגמה זו באה לידי ביטוי גם בחוק שכר המינימום הלאומי, שחל גם על אנשים עם מוגבלות, וייתר את הצורך במערכת שכר מינימום מותאמת וייחודית להם.

פיתוח המרכז החל למעשה כבר בשנת 1998 עם הפעלת תוכנית החלוץ **מעריך חדש לאנשים עם מוגבלות** (New-Deal for Disabled People), במסגרת הפעלת תוכניות ייעודיות לקבוצת שונות. המרכזים הראשונים יצאו לדרך באוקטובר 2001, ולאחר מכן הוקמו בכל רחבי הממלכה (Hamner, Hall, Timmons, Boeltzig, & Fesko, 2008). בד בבד ננקטו עוד צעדים מספר: ניתנו נקודות זיכוי במס; הוקמה נציבות שוויון זכויות; חודשה מערכת התעסוקה הנתמכת;¹³ מערכת ההקלות במס לאנשים עם מוגבלות אוחדה עם תוכניות לכלל הציבור (2002); הוקמה מסגרת חדשה של שירות משולב הכולל תמריצים פיננסיים ובניית תוכניות משולבות (Pathways to Work). הסיבה העיקרית לצעדים אלה הייתה העלויות הצפויות עקב אי-שילוב אנשים עם מוגבלות בתעסוקה (Bambra, Whitehead, & Hamilton, 2005).

בשנת 2005 אוחדו השירותים תחת מרכז השירות המחודש (Job-Centre Plus). המרכז כלל מגוון תוכניות ושירותים: תוכניות השכלה, הכשרה והשמה; ייעוץ לתעסוקה ומתן שירותים תומכים לעבודה; מתן קצבאות בעבודה (in-work benefits); תמריצים למעסיקים וכלים להגברת הנגישות (Bambra et al., 2005); התנסות בעבודה; סיוע

12 פעילות הניתנת כחלק מהטיפול הרפואי ולא כתוכניות המיועדות לעידוד תעסוקה.

13 מתן שם חדש למערכת התעסוקה הנתמכת (Workstep Program).

לפתיחת עסקים; ליווי בעת הכניסה לעבודה ואחריה מתוך תפיסה של "עבודה תחילה" (work first); פיתוח קריירה.

מרכז השירות מעניק, כאמור, סיוע לקבוצות שונות (כגון מובטלים) ולא רק לאנשים עם מוגבלות. ברוב הקבוצות חלה חובת התייצבות והשתתפות בתוכנית אישית. במסגרת השינוי במערך הקצבאות והכנסת "קצבת התעסוקה והתמיכה" (Employment and Support Allowance) חויבו רוב הזכאים לקצבת נכות לעבור מבחן תעסוקה. חלקם חויבו להשתתף בתוכניות (עם תנאים מקילים יותר ותמיכה רבה יותר לעומת מקבלי קצבאות אחרים), ואחרים יכלו להשתתף בתוכנית באופן וולונטרי ובכפוף למגבלות על עבודה והשתכרות. חלק מהתוכניות הופעלו במרכזי ההכוון.

אוסטרליה (Centrelink)

מערך הטיפול באנשים עם מוגבלות באוסטרליה נחלק באופן מסורתי בין תוכניות ייעודיות (סלקטיביות) לתוכניות אוניברסליות, כגון שילוב במערך ההכשרה המקצועית. בעשור האחרון אימצה אוסטרליה תפיסה אוניברסלית יותר, שבאה לידי ביטוי בהקמה של מרכז הכוון (Centrelink), שהיה הבסיס לשילוב אוכלוסיות מגוונות, ובכללן אנשים עם מוגבלות. המרכז הוקם בשנת 1997, ופותח בהדרגה במהלך שנות ה-2000 כחלק מתהליך שינוי רחב היקף שהתחולל ביבשת. מרכזי השירות הראשוניים שקמו בשנת 2003 התמקדו במתן שירות במקום אחד לאנשים עם מוגבלות (OECD, 2003).

ביולי 2009 החלה רפורמה, שהייתה אחת הרפורמות מרחיקות הלכת בשוק התעסוקה האוסטרלי (DEEWR, 2010). במסגרתה נפתחו ב-2000 אתרים ויותר ברחבי המדינה מרכזי הכוון, שאנשים עם מוגבלות הם אחת מקבוצות היעד המרכזיות שלהם. מטרת המהלך הייתה להקים לכל מחפשי העבודה מערך שירותים אחד, כדי שלא יצטרכו לכתת את רגליהם בין משרדים שונים, וימצאו תחת אותה קורת גג את השירות המתאים להם, שילווה אותם בכל התהליך. מרכזי שירות אלה משותפים לאנשים עם

מוגבלות ולכלל האוכלוסייה, כחלק מתהליך לתמרוץ יעיל יותר לשילוב אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה החופשי.

הרישום נעשה באמצעות מרכז השירות או במקרים מסוימים באמצעות פנייה ישירה לאחד מספקי השירותים. רק לאחר הקליטה נפגש המועמד לפגישת היכרות עם אחד הספקים, עובר אבחון, ונקבעת לו תוכנית עבודה אישית (Employment Pathway Plan), המלווה אותו גם בעת המעבר לספק שירות אחר. המסלול המתאים למועמד נקבע אפוא לאחר קליטתו ולא לפני כניסתו לתוכנית. המשמעות היא שהכול נקלטים במרחב אחד. זה מאפשר הדמיה נאמנה של העבודה בשוק החופשי, שהוא שוק משולב. ההתאמות לצרכים הייחודיים נעשות רק לאחר מכן.

נורבגיה (NAV Reform)

גם בנורבגיה חל במדיניות התעסוקה שינוי שעניינו היה שילוב רחב יותר של אנשים עם מוגבלות. שינוי זה היה חלק מתהליך שינוי רחב היקף שהתחולל במדינה בתחילת שנות ה-2000, במסגרת הסכם "הכלה" שנחתם בין הממשלה לשותפים חברתיים (The Inclusive Workplace Agreement, 2001-2005). ההסכם, שהתייחס גם לאנשים עם מוגבלות, התמקד בצמצום ההיעדרות מעבודה ב-20%, בהגדלת שיעורי התעסוקה של אנשים עם מוגבלות ובמניעת פרישה מוקדמת, אך עסק גם בפיתוח מערכת הסיוע המקומית, הנתונה אמנם לפיקוחם של גופי הממשל הארציים, אבל יש לה מרחב פעולה אוטונומי.

בהמשך להסכם ובעקבות ביקורת שנמתחה על כישלונו, החל מאמץ למוג את שירותי התעסוקה הציבוריים ושירות הביטוח הלאומי לסוכנות מרכזית אחת ולהקים משרד עבודה ורווחה מאוחד. המטרה הייתה להעמיד מערכת רווחה אפקטיבית יותר, שתספק ללקוחות שירות ייעודי (OECD, 2006). בכך אימצה נורבגיה מדיניות של הסללה חזקה. עד המיזוג בשנת 2006 נחלקו שירותי הרווחה והתעסוקה בנורבגיה בין שלוש סוכנויות ציבוריות: שירות הביטוח הלאומי (National Insurance Service) ושירותי התעסוקה הציבוריים (Public Employment Services), הפועלים ברמה

הארצית, ומשרדי הסיוע הסוציאלי (Social Assistance Offices), הפועלים ברמה המקומית.

הרפורמה, המכונה רפורמת (NAV)¹⁴, הובילה להקמה של רשות אחת תחת המשרד לעבודה ורווחה. משרדי הרווחה המקומיים המשיכו לתת את הליווי והסיוע הישיר, תוך מעורבות ופיקוח גדולים יותר של הסוכנויות המקומיות (Norwegian Ministry of Labour, 2012). אחת מקבוצות היעד המקבלות סיוע במערך החדש או המחודש היא קבוצת האנשים עם המוגבלות. עיקרי הרפורמה עוסקים בהכוונה לתעסוקה: התמקדות בסיוע כבר מהיום הראשון; בניית תוכנית אישית המתאימה לנסיבות ולצרכים הייחודיים לכל אדם; ניסיון להשיב את האנשים לעבודה או להתחיל תוכנית שיקום מוקדם ככל האפשר (Norwegian Ministry of Labour 2012).

למרות הרפורמה שכללה כלים לשילוב בשוק החופשי ומתן שירות אוניברסלי יותר, הופעלו חלק מהשירותים ומהתוכניות בנפרד בידי סוכנויות ממשל שונות. מכיוון שלכל אחד מהשירותים והתוכניות קהל יעד שונה, נותר תהליך ההסללה למרכז חלקי באותן השנים. לאחר שהוטחה ביקורת על חלקיות המהלך, המליצו כלכלני ה-OECD להגדיר בבהירות גדולה יותר את הסמכויות של כל אחד מהשותפים, והדגישו את הצורך במנהיגות משותפת שתשפר את התיאום ואת שיתוף הפעולה (OECD, 2006). לאחר מקצי השיפורים המרכזים פועלים טוב יותר, לטענת משרד העבודה הנורבגי (Norwegian Ministry of Labour, 2012), וההסללה למרכז יעילה יותר, כאשר כל אדם ומעסיק מופנה לאיש קשר אישי, המכוון אותו לשירות המתאים לו.

אירלנד (National Employment and Entitlement Service – NEES)

לנוכח המשבר הכלכלי העולמי בשנת 2008 החלה אירלנד לפעול לחיזוק תהליך ההסללה של אנשים עם מוגבלות לשוק החופשי. לא מצבם של אנשים אלה התניע

14 מנהל העבודה והרווחה הנורבגי (Ny Arbeidsog Velferdsforvaltning).

מהלך זה, אלא העלייה במספר מקבלי קצבאות האבטלה והבטחת ההכנסה, במקביל לשינוי בתפיסת מטרותיהם של שירותי התעסוקה ומערכות הרווחה, תפיסה ולפיה עליהם למלא תפקיד פעיל הרבה יותר בעידוד השבת אנשים רבים יותר לשוק העבודה (Martin, 2014).

כחלק מהתהליך פותחה באירלנד מערכת מרכזית אחת, **מידע לאזרח** (Citizen Information), שבה כל אדם הזכאי לקצבאות ולסיוע מיוחד ממשד הרווחה יכול לקבל את כל המידע על קצבאות, על הכשרות ועל סיוע או תמיכה במקומות עבודה. זהו למעשה שער גישה אינטרנטי ופיסי אחד, שבו כל אדם יכול לקבל את כל המידע, כמו גם הפניה לסוכנויות הממשל לקבלת השירות, ובכלל זה הפניה לייעוץ פרטני (National Advocacy Service – NAS).

במסגרת התוכנית החדשה הוחלט להקים **שירות תעסוקה וזכאויות לאומי** (NEES), המשלב שלושה שירותים מרכזיים: (א) הרשות להכשרה ולתעסוקה (Training and Employment Authority FÁS); (ב) המשרד להגנה חברתית (Department of Social Protection); (ג) שירותי רווחה וקהילה (Community Welfare Services). למעשה מיזגה המערכת את שלושת השירותים המרכזיים תחת גג אחד, בהתבסס על עקרון האקטיבציה (DSP, 2011). המערכת החדשה, המבוססת על גישה של "ניהול תיקים" אחיד של קהלי יעד שונים, ובכלל זה גם אנשים עם מוגבלות, נועדה ליצור שער גישה אחד, שכל מקבלי הקצבאות העוברים דרכו יוכלו לקבל שירות כולל.

בשנת 2012 הפכו 14 מרכזי רווחה למרכזי שירות אחיד, שנועדו לספק קצבאות לכלל מחפשי העבודה ולסייע להם בתכנון מסלול החזרה לשוק העבודה. השירות הניתן בהם כולל מספר ערוצי גישה למרכז (כולל אפשרות להירשם באינטרנט), הצמדת מנהל תיקים האחראי לאדם, אבחון וזיהוי צרכים, בניית תוכנית אישית, הפניה לאיש מקצוע מתמחה והפניה לשלושה שירותים מרכזיים: סיוע פיננסי מידי; איתור מקומות עבודה; הפניה לתוכנית פיתוח אישית.

הסללה חלקית לשילוב אנשים עם מוגבלות: ארצות הברית וישראל

לכאורה, המערכות בישראל ובארצות הברית אמורות לתת שירות לכל האוכלוסיות: בארצות הברית באמצעות מרכזי הכוון לקריירה; בישראל באמצעות שירות התעסוקה (מתוקף חוק שירות התעסוקה). אך בפועל לא אלה פני הדברים בשתי המדינות. כלומר: תהליך ההסללה למרכז הוא חלקי.

ארצות הברית (One-Stop Career Center) והחתיירה לצמצום תעסוקה מפרידה

הגישה המובילה בארצות הברית גורסת שאין סוכנות היכולה לשרת את כל סוגי הלקוחות, ועל כן התיאום והשילוב בין כל המערכות הכרחיים. בשנת 2009 היו בארצות הברית 2,914 מרכזי שירות לכל האוכלוסיות (Boeltzig et al., 2009). תהליך הקמתם החל בשנת 1998, ובשנת 2000 הפך חלק מחוק ההשקעות בעבודה (Workforce Investment Act). במסגרת החקיקה הוחלט להקים מרכזי שירות לקריירה (One-Stop Career Centers) בשיתוף מספר סוכנויות ממשל, כחלק מאסטרטגיה רחבה של מתן שירות מותאם לצורכי הלקוחות, ולא העדפת הצרכים של נותני השירות.

מרכזי השירות נותנים שירות למגוון לקוחות, ובכללם אנשים עם מוגבלות, כך שניתן יהיה להגביר באמצעות תוכניות, טכנולוגיה ותשתיות פיסיות את הנגישות לכלל השירותים המסייעים להשתלב בשוק העבודה (Hall, Boeltzig, Timmons, Hamner, & Fesko, 2005). אחד הגופים הפועלים במרכזים הוא סוכנות השיקום המקצועי הציבורי, הגוף היחיד המתמקד באנשים עם מוגבלות (Hamner et al., 2008).

למרות הצהרת הממשל ולפיה המרכזים אמורים לשרת את כל הלקוחות (ובהם אנשים עם מוגבלות), רוב השירותים לאוכלוסייה ניתנים במערכות נפרדות. יתר על כן, חרף הרצון לאגד את כל הסוכנויות המטפלות בתחום התעסוקה, לא הצטרף הביטוח הלאומי לתוכנית הכוללת (NDA, 2010). אם כן, בשונה מהמערכת המשלבת

שהופעלה בבריטניה ובמדינות אחרות, המערכת האמריקנית מתאפיינת בהפרדה חדה בין תוכניות המיועדות לקבוצות, כגון נשים חד-הוריות ואסירים בשיקום (מערכת שוורית), לבין תוכניות המיועדות לאנשים עם מוגבלות. במצב כזה הייתה ההסללה לשוק העבודה הכללי מוגבלת.

מדיניות זו זכתה לביקורת ואף ללחץ לסגור את מרכזי התעסוקה הנפרדים. בשנת 1999, במסגרת תיק אולמסטד (Olmstead), הדגיש בית המשפט העליון את הצורך "להעביר את כל האנשים עם מוגבלות ממסגרת מוסדית לתוך הקהילה בכל מקום שניתן לעשות זאת" (Mann, 2012, p. 5). כעשור לאחר מכן קבע משרד המשפטים האמריקני שעל כל המדינות לחסל כל הפרדה לא הכרחית של אנשים עם מוגבלות, משום שהמסגרות המוגנות מנוגדות לחוק אמריקנים עם מוגבלות (ADA) ולהחלטת בית המשפט העליון (Hoffman, 2012). לחצים אלה הביאו לצמצום מספר האנשים הנמצאים במסגרות נפרדות, לטובת פעילות נרחבת יותר בקהילה, גם אם רוב המרכזים לא עסקו בתעסוקה (Butterworth et al., 2013, 2015).

ישראל

חרף הטענות שלא חל שיפור במצבם של אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה ושמצבם עדיין רחוק ממצבן של קבוצות אחרות בחברה הישראלית, עלו שיעורי התעסוקה של אוכלוסייה זו בין השנים 2002-2012 בשיעור בולט, מ-40.5% ל-51% (אלפסי-הנלי, 2015; מנהל מחקר וכלכלה, 2010), בייחוד בהשוואה לאנשים עם מוגבלות במדינות ה-OECD (זהר, 2011). לצד תהליכים סוציולוגיים, היו המשאבים הרבים שהוקצו לשילוב אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה אחת הסיבות העיקריות לעלייה זו. כמו במדינות אחרות, גם בישראל הופנו משאבים כבדים יותר לשילוב בשוק החופשי, אולם השקעה זו באה לידי ביטוי בעיקר בחיזוק תוכניות לתעסוקה נתמכת, לעתים על חשבון תעסוקה בשוק החופשי.

המגמה הגוברת של תעסוקה בשוק החופשי השפיעה על אופן ארגונו של המערך הממשלתי לטיפול באנשים עם מוגבלות, שבמסגרתו הועברה אחריות רבה יותר

למשרד התמ"ת. תפיסה זו באה לידי ביטוי כשהוקמה ב-2003 במשרד התמ"ת המנהלת לשילוב אנשים עם מוגבלות, ששנתיים לאחר מכן הפכה **המטה לשילוב אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה**.¹⁵ לצד הכניסה של משרד התמ"ת, החלו משרד הרווחה¹⁶ ומשרד הבריאות (בריאות הנפש) להשתמש בכלים כבדים יותר לשילוב אנשים עם מוגבלות בשוק החופשי, הן מבחינת רגולציה והן מבחינת מנעד הכלים והשירותים. בשונה מהעבר, וכחלק מתהליך שהתנהל בכל מדינות ה-OECD, ניתן הסיוע לא רק כחלק מהאחריות התאגידית, אלא מתוך הרצון לסייע לאנשים להשתלב בשוק העבודה ובכך למצות טוב יותר את סיכויי חייהם (OECD, 2007; Prinz & Tompson, 2009).

למרות המגמה הגוברת של שילוב בשוק החופשי, שהתבטאה בשימוש בכלים ייעודיים יותר ובכניסה של גופים רבים יותר, הן במגזר הציבורי-הממשלתי והן בפעילות המגזר השלישי והמגזר העסקי, ניתן השירות העיקרי לאנשים עם מוגבלות בתוך מרחב נפרד. תהליך ההקמה של מרכז ההכוון והתעסוקה של משרד הכלכלה מראה כיצד נשאר תהליך ההסללה למרכז חלקי – חרף כניסתם של אנשי מקצוע רבים שאינם מגיעים ממקצועות הטיפול, נותר השירות המיועד לאנשים עם מוגבלות נפרד.

לאחר תחילת היישום של חוק לרון (2009), שנועד להפוך את היציאה לעבודה כדאית, כשההכנסה המשותפת מהקצבה ומהמשכורת בגיל העבודה תהיה גבוהה מההכנסה מקצבה בלבד, נעשו צעדים לקידום הקמתם של מרכזי ההכוון כנקודת שירות אחת (One-Stop Shop). עוד במחצית השנייה של שנות ה-2000 קידמו סוכנויות ממשל שונות – המוסד לביטוח לאומי, משרד הרווחה, משרד האוצר (שעסק בתכנון מרכז נפרד בשיתוף פעולה חלקי בלבד עם משרדי הממשלה האחרים), משרד התמ"ת – תהליכים בהקשר זה. הניסיונות להקים מרכז משותף שיאגד את כל הנכיות נתקלו בקשיים. בסופו של דבר הוחלט שהמרכז יוקם תחת הביטוח הלאומי. לאחר מכן

15 תהליכים אלה מקבילים לתהליכים דומים במדינות אחרות, כגון ארצות הברית, שם הוקם **המשרד לתעסוקת אנשים עם מוגבלות (ODEP)**.

16 בשנת 2017 אוחדו זרועות הרווחה והעבודה, כחלק ממשרד משותף של משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים.

הועברה האחראיות להפעלתו לידי משרד התמי"ת (משרד הכלכלה), וזה הקים אותו בשנת 2016.

הדיון על הקמת המרכז לא התנהל בריק, אלא על רקע הקמת מרכזי תעסוקה ייעודיים שונים לאוכלוסיות רבות, ובהם מרכזי מפת"ח (מרכזי תעסוקה לחרדים), מרכזי תעסוקה בחברה הערבית והבדואית (ריאן) וניסיון של משרד הרווחה והשירותים החברתיים להקים במקביל להרחבת שירותי התעסוקה העירוניים מרכזי תעסוקה עירוניים, על בסיס מודל מעגל החיים והתעסוקה בבאר שבע (זהר, כהן, אלנתן וסלובו-ברבי, 2013). לאור זאת הובילה ההחלטה להקים את המרכז תחת משרד התמי"ת את מקבלי ההחלטות לבחון אם יהיה זה מרכז משולב או נפרד.

אף שנערכו דיונים על דרך הפעולה של המרכז, החליט משרד הכלכלה להקים מרכז נפרד ולא משולב. החלטה זו סתרה תהליכים שהתנהלו בשנים האחרונות ברוב מדינות ה-OECD, שם הוחלט במודע לקדם את השילוב של אנשים עם מוגבלות במסגרת השירותים האוניברסליים. בדומה למרכזים לחרדים ולמיעוטים, החליטה מדינת ישראל להקים מרכז ייעודי שיכיל אמנם את כל סוגי המוגבלות, אבל לא ישלב בין אנשים עם מוגבלות לאנשים ללא מוגבלות. ואולם ייתכן שההטמעה של תוכנית רמפה לשילוב צעירים עם מוגבלות במרכזים אוניברסליים, המנוהלת במסגרת המיזם המשותף של ממשלת ישראל והגיוינט, תקדם את ישראל לכיוון של הסללה מלאה יותר בשוק העבודה החופשי.

דיון וסיכום

בעשור האחרון אימץ ארגון ה-OECD תפיסה חדשה יחסית הקוראת לשילוב מרחיק לכת יותר של אוכלוסיות מודרות בשוק העבודה, כדי לאפשר להן ליהנות מפירות הצמיחה הכלכלית במדינות המערב (Gurría, 2014). בשנים האחרונות אנו עדים להתפתחות תפיסות ושיטות חדשות שנועדו להגשים מטרה זו. מדיניות ההסללה למרכז של אנשים עם מוגבלות היא אחת הבולטות שבהן. במסגרתה פותחו אמצעים מתאימים להגשמת המטרה של שילוב מלא של אנשים עם מוגבלות בשוק החופשי. במאמר זה

פירקנו למרכיביו את המושג "הסללה למרכז", כדי לסייע בקידום מדיניות חשובה זו ובפיתוח דרכים יעילות יותר ליישמה.

חוקרי תיאוריות ההפצה (דיפוזיה) מדגישים את תהליך המעבר של מדיניות ופרויקטים ממדינה אחת לאחרת ואימוצם בדרך זו במדינות חדשות. ניתוח של תהליכי הקמת מרכזי התעסוקה בישראל ובעולם מצביע על דמיון בין התהליכים שהתחוללו בישראל ובמדינות ה-OECD. עד אמצע שנות ה-90 התמקדו תוכניות לתעסוקת אנשים עם מוגבלות בשילובם במסגרות מוגנות. במחצית השנייה של שנות ה-90 ובתחילת שנות ה-2000 חל מפנה בנושא זה, והתחזקה מגמת שילובם בשוק החופשי, בד בבד עם תהליכים לקידום מרכזי הכוון ותעסוקה לאנשים עם מוגבלות שהתחוללו במקביל.

מרכזי הכוון לתעסוקה שקמו במדינות שונות בעולם דומים מאוד זה לזה במטרות שהציבו לעצמם, ביעדים ובכלים (השירותים וההכשרות), אך שונים למדי בכל הנוגע לאקלים שהוקמו בו. הקמתו של מרכז הכוון לתעסוקה בישראל מאפשרת לבחון את התפיסות הרווחות בארץ בנוגע לשילוב אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה בהשוואה למתחולל בעולם. בישראל בלטה עד היום הסביבה הנפרדת שבה ניתנים השירותים, לעומת הסביבה המשולבת המאפיינת מדינות רבות אחרות.

המרכזים הראשונים שהוקמו ברוב מדינות ה-OECD בתחילת האלף הנוכחי נעזרו בכלים מתקדמים יותר לשילוב בשוק החופשי, כגון הנחיה של מאמנים, קביעת יעדים ותוכניות הכשרה מקצועית מקיפה יותר, אך השירות בהם התמקד רק באנשים עם מוגבלות. כך נוצרה אי התאמה בין המטרה שלשמה הוקמו המרכזים (שילוב בשוק החופשי) והכלים שנועדו להגשים מטרה זו לבין האקלים או המרחב הנפרד שבו ניתנו השירותים. במאמר כינינו מדיניות זו מדיניות של הסללה חלקית לשוק העבודה החופשי. בשנים האחרונות חל שינוי במדיניות, ומדינות שונות, כגון בריטניה, אוסטרליה, נורבגיה ואירלנד, החלו לשלב את מרכזי הכוון במרכזי התעסוקה האוניברסליים המיועדים לכלל הציבור. השינוי בולט בייחוד בארצות הברית, שם מופעלים לחצים גדלים והולכים לשלב בקהילה אנשים עם מוגבלות. בישראל, לעומת

זאת, נותרה על כנה המדיניות המבדלת, ובמקום לחזק את הפעילות המשולבת, התקבע ואף הועצם האקלים הנפרד.

הקמת מרכזי התעסוקה כחלק מפרדיגמת מדיניות דומיננטית בעשור האחרון

כדי להציב את תהליך ההסללה למרכז בישראל בתוך הקשר רחב יותר, יש לבחון את הקמת מרכזי התעסוקה כחלק מתהליכים ארוכי טווח במדיניות החברתית של המדינה. אחד הכלים המרכזיים לניתוח המשכיות ושינוי של מדיניות הוא כאמור פרדיגמת המדיניות, כמסגרת פרשנית של תהליכי בניית מדיניות (Hall, 1993). רעיון פרדיגמת המדיניות מתייחס למסגרת של רעיונות וסטנדרטים המגדירים את המטרות, את הבעיות שיש לפתור, את המדיניות שנוקטים בנוגע אליהן ואת ההסדרים המוסדיים המבקשים לתת להן מענה.

ניתוח פרדיגמת המדיניות מאפשר לבחון אם מדיניות ההסללה למרכז היא חלק מאותו שינוי מדרגה שלישית, הטומן בחובו שינוי גם בטבע השירותים ובאופיים. לאור זאת ניתן לראות שאין רעיון ההסללה למרכז של אנשים עם מוגבלות רעיון חדש, ומיושם בתחומים אחרים ובייחוד במערכת החינוך. מדיניות זו באה לידי ביטוי בשימוש בכלים חדשים, תוך העדפת האקלים המשולב כאפשרות ראשונה, כלומר העדפה לשלב את הילד בתוך מערכת החינוך האוניברסלית, אם מתאפשר.

מדיניות ההסללה למרכז באה לידי ביטוי גם בתחום התעסוקה, תחום שבו חלו בשנים האחרונות שינויים כבדי משקל, תוך רצון להסליל למרכז קבוצות אוכלוסייה שנחשבו בשולי שוק העבודה (marginal work). בהיסטוריה המוסדית של מדינת הרווחה הישראלית נשמרה לאורך עשורים רבים ההפרדה של אנשים עם מוגבלות מכלל החברה. בתחילת שנות ה-90 החל שינוי בתפיסת מקומן של קבוצות שנמצאו בשולי שוק העבודה, כגון מובטלים לאורך זמן או אנשים מבוגרים. עד אותן שנים נטתה המדיניות כלפי קבוצות אלה להעדיף מתן פיצויים בגין אי שיתופן בשוק העבודה. בשנות ה-90 החלו מדינות לנקוט מאמצים להביא לשילוב אוכלוסייה זו בשוק

העבודה, תוך התניית מתן הקצבאות בהתייצבות במרכזי התעסוקה וחיפוש עבודה (Zohar, 2016). הקמתם של מרכזי התעסוקה לחרדים, לערבים, לבדואים ואפילו הקמת מרכזי התעסוקה לשילוב אנשים עם מוגבלות הן ביטוי מרכזי של אותה מדיניות, השואפת לחבר אוכלוסיות מוחלשות לשוק העבודה.

עם זאת, וכפי שהראינו לאורך המאמר, זוהי הסללה חלקית. גם כאשר נעשה שימוש בכלים חדשים, אנשים עם מוגבלות קיבלו מענה כקבוצה נפרדת. במקום לקבל שירותים במסלולים האוניברסליים (בשירות התעסוקה למשל), המענה ניתן במסגרות נפרדות. יתר על כן, בשונה מנשים, המקבלות סיוע במרכזי התעסוקה הייעודיים לקבוצות השונות, אנשים עם מוגבלות מקבלים סיוע ייחודי, ובכך מופרדים גם מקבוצת הזרות הדומיננטית, שאליה הם משתייכים. לדוגמה: נשים וגברים חרדים עם מוגבלות צורכים שירותים במרכזי סיוע לאנשים עם מוגבלות, לעומת נשים חרדיות המקבלות שירותים במרכזי התעסוקה לחרדים, כגון מפת"ח (מרכזי תעסוקה לחרדים). כך אימצה ישראל את הכלים המתאימים להסללה לשוק החופשי, אך לא את רעיון המרחב המשותף.

הבחירה במתן שירותים בסביבה נפרדת כחלק מתהליך רחב יותר

נדמה שאין הבחירה במסגרות נפרדות לקבוצות אוכלוסייה עם מאפיינים ייחודיים מקרית, והיא חלק מתפיסה חברתית שלטת. בהיפוך מוחלט לתפיסת כור ההיתוך, שאפיינה את שנותיה הראשונות של המדינה, אין השונות בין הקבוצות בישראל כיום מעומעמת, אלא מודגשת ביתר שאת. ברוב המדינות המפותחות, לעומת זאת, אין ההפרדה בין הקבוצות מתקבלת בשוויון נפש (Butterworth et al., 2013), וקבוצות יעד שונות מקבלות, לכאורה לפחות, שירות באותו מקום כמו שאר האוכלוסייה.

מאפיין זה בולט בייחוד בהבחנה בין מדינות רווחה האוניברסלית למדינות רווחה השירית, שבהן הסיוע ניתן באמצעות תוכניות נפרדות. במדינות רבות באירופה, הדוגלות במדיניות רווחה אוניברסלית, אנו עדים למגמה של צמצום ההבחנות בין

הקבוצות באוכלוסייה. מדיניות זו חלה גם על אנשים עם מוגבלות, ומביאה לצמצום שיעור האנשים הנמצאים במסגרות נבדלות ולהגברת שילובם בקהילה. מדיניות זו נפוצה באוסטרליה, בבריטניה ובמדינות אחרות. גם בארצות הברית, שנחשבה באופן מסורתי למדינת רווחה שיווית (Powell, 2015), ניתן לראות כיצד הרצון לפרק את המסגרות המבדלות מתבטא בייחוד בעניינם של אנשים עם מוגבלות.

ישראל, שבעשורים האחרונים התקרבה יותר למודל השווייטרי, המשיכה לחזק את ההבדלים בין קבוצות האוכלוסייה השונות. גם אם בודקים מגמות אלה בהשוואה לארצות הברית, שעדיין נשענת על עקרונות מדינת הרווחה השווייטרי, אפשר לראות שונות גדולה מאוד בין שתי המדינות. אמנם קבוצות אוכלוסייה עם מאפיינים ייחודיים או קבוצות מודרות בארצות הברית עדיין מקבלות שירות במסגרות נפרדות, אבל גוברים הלחצים מצד הממשל, בתי המשפט וגורמים אחרים לצמצם ואף לבטל את המסגרות הנפרדות לאנשים עם מוגבלות.

בשונה מקבוצות אוכלוסייה אחרות, המניע העיקרי להמשך ההפרדה של אנשים אלה הוא, ככל הנראה, הרצון לספק להם הגנה מרבית מפני כוחות השוק. ואולם הפרדה זו פוגעת בסיכוי שלהם להשתלב טוב יותר בשוק העבודה הראשי ולא רק בשוליו. אף שבעשור האחרון חלה עלייה של ממש בשיעורי התעסוקה של אנשים עם מוגבלות בישראל, בהשוואה לשיעורי התעסוקה של כלל האוכלוסייה, הפער בתוככי שוק העבודה ממשיך לגדול (משרות חלקיות, שכר נמוך, שיעורי עוני גבוהים). במילים אחרות, הסללה חלקית למרכז הובילה לעלייה נכבדה בשיעורי התעסוקה של אנשים עם מוגבלות, אך בה בעת שעתקה את שילובם בשוק העבודה השניוני בלבד.

בדומה לכל מדינות ה-OECD, גם בישראל חל שינוי בפרדיגמת המדיניות לשילוב בשוק העבודה, והרצון להסללה למרכז הפך מרכיב דומיננטי במדיניות לקידום תעסוקה של אוכלוסיות מוחלשות. עם זאת, שלא ברוח המגמות הגלובליות, אימצה ישראל את הפרדיגמה חלקית בלבד. המדינה אמנם אימצה רבים מהכלים לחיזוק המעורבות של קבוצות אלה בשוק העבודה בכלל ובשוק החופשי בפרט, אבל ההפרדה בין אנשים עם מוגבלות לכלל האוכלוסייה עדיין בולטת בשירותים המרכזיים בתחום התעסוקה.

לסיכום, אין מאמר זה בוחן איזו פרדיגמת מדיניות אפקטיבית יותר בשילוב אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה, משום שלמרכזי התעסוקה הנפרדים והמשולבים יש יתרונות וחסרונות מגוונים. יתר על כן, עד היום לא נבדקה במחקרים אמפיריים ההשפעה השונה של מרכזי התעסוקה השונים, כך שלא ניתן לגבש מסקנות חד משמעיות בעניין. לחילופין, במחקר זה הראינו שישראל נקטה רק צעדים חלקיים להכלה מלאה יותר של אנשים עם מוגבלות בחברה, ובכך שעתקה את המשך הדרתם אל שולי המרחב הציבורי.

ייתכן שהגיעה העת לחתור למתן שירותים והכשרות בתוך מרחב המזדמה באופן מיטבי את ההטרוגניות המאפיינת כיום את שוק העבודה הישראלי, משמע מרחב משולב המאפשר נראות גדולה יותר של אנשים עם מוגבלות. אין ההסללה למרכז מבטלת את הצורך במתן סיוע ייחודי ומותאם, אלא מדגישה את הצורך במתן מענה זה כחלק בלתי נפרד ממערך השירותים הבסיסיים שכל קבוצה אחרת בחברה זכאית לו. הצורך להגביר את הנראות של אנשים עם מוגבלות בחברה בד בבד עם הצורך לשמר מענים ייחודיים הוא אחד האתגרים הנכבדים שמולם ניצבים קובעי מדיניות ואנשי השטח. המענים לאתגר זה יגדירו את מדיניות ההסללה למרכז של ישראל בשנים הבאות.

במאמר זה ביקשנו להרחיב את היריעה אודות רעיון ההסללה למרכז של אנשים עם מוגבלות, ולהבחין בין הכלים לבין המרחב שבו הם מוצעים. על מחקרי המשך להרחיב הבחנות אלה ולבחון דרכים ליישומן. מגוון מרכזי התעסוקה הפרוס היום בעולם מאפשר לערוך מחקר אמפירי נרחב אודות השפעת הגישות השונות על אופן השתלבותם של אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה בפרט ובחברה הישראלית בכלל.

מקורות

אלפסי-הנלי, מ' (2014). **תעסוקת אנשים עם מוגבלות – כלל האוכלוסייה, ערבים וחרדים**. ירושלים: ועדה מקצועית תב"ת.

אלפסי-הנלי, מ' (2015). **שילוב אנשים עם מוגבלות בתעסוקה – מודלים היסטוריים, נקודות מפנה, מגמות ונתונים**. ירושלים: מנהל מחקר וכלכלה, משרד התמ"ת.

זהר, ג' (2011). **אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה: ישראל ביחס למדינות ה-OECD**. ירושלים: מנהל מחקר וכלכלה, משרד התמ"ת.

זהר, ג', כהן, א', אלנתן, א' וסלובו-ברבי, ט' (2013). **מודל מרכז השירות של מעגל החיים והתעסוקה (Strive Built-in – One-Stop Shop)**. ירושלים: משרד הרווחה, תב"ת.

מנהל מחקר וכלכלה (2009). **אנשים עם מוגבלות בישראל ומאפייני תעסוקה דיוקן האוכלוסייה 2006-2002**. ירושלים: מנהל מחקר וכלכלה, משרד התמ"ת.

מנהל מחקר וכלכלה (2010). **אנשים עם מוגבלות בישראל בשנים 2002 ו-2010 – גודל האוכלוסייה, מאפייני רקע, השכלה, תעסוקה ואיכות חיים**. ירושלים: מנהל מחקר וכלכלה.

ABS (2013). *Disability, ageing and carers, summary of findings*. Australian Bureau of Statistics. Canberra, Australia: ABS Press.

Albert, B., Dube, A. K., & Riis-Hansen, T. (2005). Has disability been mainstreamed in development cooperation? In B. Albert (Ed.), *In or out of mainstreaming? Lessons from research on disability and development cooperation* (pp. 57-73). Leeds, UK: The Disability Press.

Albin, E. (2015). Universalising the right to work of persons with disabilities: An equality and dignity based approach. In V. Mantouvalou (Ed.), *The right to work: Legal and philosophical perspectives* (pp. 61-86). Oxford: Hart.

- Andrews, J. (2004). *Facing obstacles to change – Implementing eu gender equality policies in central and eastern european countries*. Linkoping, Sweden: Linkoping University.
- Askim, J., Fimreite, A. L., Moseley, A., & Pedersen, L. H. (2011). One-stop shops for social welfare: The adaptation of an organizational form in three countries. *Public Administration*, 89, 1451-1468.
- Bambra, C., Whitehead, M., & Hamilton, V. (2005). Does “welfare-to-work” work? A systematic review of the effectiveness of the UK’s welfare-to-work programmes for people with a disability or chronic illness. *Social Science Medicine*, 60 (9), 1905-1918.
- Barr, N. (1992). Economic theory and the welfare state: A survey and interpretation. *Journal of Economic Literature*, 30 (2), 741-803.
- Begoña, C. & Rodríguez, V. (2014). Sheltered employment centres and labour market integration of people with disabilities: A quasi-experimental evaluation using spanish data. In M. Á. Malo & D. Sciulli (Eds.), *Disadvantaged Workers* (pp. 65-91). Cham: Springer International Publishing.
- Bernabeu Mira, E. (2012). The social model analysis of disability and the majority world. *Intersticios*, 6 (2), 279-288.
- Boeltzig, H., Pilling, D., & Johnson, R. (2009). *US and UK routes to employment: Strategies to improve integrated service delivery to people with disabilities (Social Services Series)*. Boston: University of Massachusetts-Boston Press.
- Butterworth, J., Smith, F. A., Cohen, A., Migliore, H. A., Winsor, J., Domin, D., & Ciulla, J. (2013). *StateData: The national report on employment services and outcomes, 2013*. Boston: UMAS Boston Press.

Butterworth, J., Smith, F. A., Cohen, A., Migliore, H. A., Winsor, J., Domin, D., & Ciulla, J. (2015). *StateData 2014: The national report on employment services and outcomes*. Boston: UMAS Boston Press.

DEEWR (2010). *Inquiry into Australia's international research collaborations* (submission to the House of Representatives Standing Committee on Innovation; Science and Industry). Victoria University. Retrieved June 28, 2011, from <http://www.aph.gov.au/house/committee/isi/intresearch/subs/sub71.pdf>

DSP (2011). *Project plan for the development and implementation of the national employment and entitlements service*. Dublin, Ireland: NEES

Eichhorst, W., Kendzia, M. J., Knudsen, J. B., Hansen, M. O., Vandeweghe, B., Vanhoren, I., Schulte, B. (2010). *The mobility and integration of people with disabilities into the labour market. IZA Research Report No. 29*. Brussels, Belgium: European Parliament.

Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

European Commission. (2005). *Disability mainstreaming in the European employment strategy*. Brussels, Belgium: European Commission.

Fischer, C. (2012). Intersectional mainstreaming and Sightsavers' Lady Health workers programme in Pakistan. *Gender & Development*, 20 (3), 563-571.

Geldof, D. (1999). New activation policies: Promises and risks. In M. Heikkilä (Ed.), *Linking welfare and work* (pp. 13-26). Dublin, Ireland: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.

- Greve, B. (2009). *The labour market situation of disabled people in European countries and implementation of employment policies: A summary of evidence from country reports*. Brussels, Belgium: Academic Network of European Disability experts (ANED).
- Grubb, D. (2007). *Labour market policies at different benefit replacement rates* (paper presented at a Thematic Review Seminar of the European Employment Strategy, Brussels, Belgium).
- Gurría, A. (2014). Remarks by Angel Gurría, OECD Secretary-General. In *OECD Global Parliamentary Network Meeting*. Paris, France: OECD Publishing.
- Hall, A. C., Boeltzig, H., Timmons, J., Hamner, D., & Fesko, S. (2005). *A longitudinal study of six one-stop systems serving individuals with disabilities 2005*. Boston: National Center on Workforce and Disability/Adult, Institute for Community Inclusion, University of Massachusetts Boston.
- Hall, P. (1993). Policy paradigms, social learning, and the state: The case of economic policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 25 (3), 275.
- Hamner, D., Hall, A. C., Timmons, J. C., Boeltzig, H., & Fesko, S. (2008). Agents of change in disability field: Bridge-builders who make a difference. *Journal of Organizational Change Management*, 21 (2), 161-173.
- Hoffman, L. C. (2012). Employment opportunity or a discrimination dilemma: Sheltered workshops and the employment of the disabled. *Journal of Law and Social Change*, 16, 151-179.
- ICF GHK (2014). *Key policy messages from the peer review on "Employs D'avenir" ("Jobs for the Future")*. Paris: European Commission.

- Kay, A. (2005). A critique of the use of path dependency in policy studies. *Public Administration*, 83 (3), 553-571.
- Koenig, M. O. (2008). *Report on the employment of disabled people in European countries: Austria*. Leeds, UK: ANED
- Konle-seidl, R. (2007). One stop shop or more shops? Institutional changes in the delivery of employment services in Germany. *A paper presented at the ESPAnet 2007 annual conference, Social policy in Europe: Changing paradigms in an enlarged Europe?* Vienna, Austria: University of Vienna.
- Kubiceck, H. & Hagen, M. (2000). One stop government in Europe: An overview. In M. Hagen & H. Kubicek (Eds.), *One stop government in Europe: Results from 11 national surveys* (pp. 1-36). Bremen, Germany: University of Bremen.
- Lang, R., Kett, M., Groce, N., & Trani, J. F. (2011). Implementing the United Nations convention on the rights of persons with disabilities: Principles, implications, practice and limitations. *ALTER European Journal of Disability Research*, 5 (3), 206-220.
- Longmore, P. K. (1995). Medical decision making and people with disabilities: A clash of cultures. *The Journal of Law, Medicine & Ethics*, 23 (1), 82-87.
- Mann, C. (2012). *CMCS, Informational Bulletin*. Baltimore, Maryland: Centers for Medicare & Medicaid Services.
- Martin, J. P. (2014). *Activation and active labour market policies in OECD countries: Stylized facts and evidence on their effectiveness* (Policy Paper No. 84). Bonn, Germany: IZA Publishing.

- Miller, C. & Albert, B. (2005). *Mainstreaming disability in development: Lessons from gender mainstreaming*. London, UK: DFID (Disability KAR).
- Mwendwa, T. N., Murangira, A., & Lang, R. (2009). Mainstreaming the rights of persons with disabilities in national development frameworks. *Journal of International Development*, 21 (5), 662-672.
- NDA (2010). *Developing services for people with disabilities: A synthesis paper summarising the key learning of experiences in selected jurisdictions (A contemporary developments in disability services paper)*. Ireland: National Disability Authority.
- Norwegian Ministry of Labour (2012). *Jobs strategy for people with disabilities (Annex to Bill brought before Parliament, Proposition to Stortinget, 2011–2012)*. Oslo: Norwegian Ministry of Labour.
- O'Brien, J. & Dempsey, I. (2004). Comparative analysis of employment services for people with disabilities in Australia, Finland, and Sweden. *Journal of Policy and Practice in Intellectual Disabilities*, 1 (3-4), 125-136.
- OECD (2006). *Sickness, disability and work: Breaking the barriers (Vol. 1): Norway, Poland and Switzerland*. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2007). *Thematic review on reforming sickness and disability policies: Denmark recent policy developments and brief description of sickness, disability, and rehabilitation programmes, reforms and trends*. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2008). *Sickness, disability and work: Breaking the barriers (Vol. 3): Denmark, Finland, Ireland and the Netherlands*. Paris: OECD Publishing.

OECD (2009a). *Sickness, disability, and work: Breaking the barriers (a synthesis of findings across OECD countries)*. Paris: OECD Publishing.

OECD (2009b). *Sickness, disability and work: Breaking the barriers sickness, disability and work sweden – Will the recent reforms make it?* Paris: OECD Publishing.

OECD (2010). *OECD economic surveys: Israel 2009* (Vol. 2009). Paris: OECD Publishing.

OECD (2013). *Activating jobseekers how australia does it: How australia does it?* Paris: OECD Publishing.

Oliver, M. (1990). The individual and social models of disability. *Paper presented at joint workshop of the Living Options Group and the Research Unit of the Royal College of Physicians* (pp. 1-7). Leeds, UK: Royal College of Physicians.

Oliver, M. (1996). Defining impairment and disability: Issues at stake. In C. Barnes & G. Mercer (Eds), *In exploring the divide linking* (pp. 29-54). Leeds, UK: The Disability Press.

Pearson, M. & Scarpetta, S. (2000). An overview: What do we know about policies to make work pay? *OECD Economic Studies*, 31 (II), 11-24.

Pollitt, C. (2003). *The essential public manager: Public policy & management*. New York, NY: Open University Press.

Powell, M. (2015). A re-specification of the welfare state: Conceptual issues in the three worlds of welfare capitalism. *Social Policy and Society*, 14 (2), 247-258.

- Priestley, M. (2008). *Synthesis report on disability mainstreaming in the 2008-2010 national strategy reports for Social Protection and Social Inclusion (NSRS)*. Utrecht, The Netherlands: Academic Network of European Disability Experts.
- Priestley, M. & Roulstone, A. (2009). *Targeting and mainstreaming disability in the 2008-2010 national reform programmes for growth and jobs*. Leeds, UK: Academic Network of European Disability Experts (ANED).
- Prinz, C. (Ed.). (2003). *Transforming disability into ability: Policies to promote work and income security for disabled people*. Paris: OECD Publishing Service.
- Prinz, C. & Tompson, W. (2009). Sickness and disability benefit programmes: What is driving policy convergence? *International Social Security Review*, 62 (4), 41-61.
- Rees, T. (1998). *Mainstreaming equality in the European Union – Education, training, and labour market policies* (1st ed.). London, UK: Routledge.
- Reeve, D. (2004). Psycho-emotional dimensions of disability and the social model – Implementing the social model of disability. *Theory and Research*, 6, 83-100.
- Titmuss, R. M. (1974). *Social policy: An introduction*. London, UK: Pantheon.
- Verschraegen, G., Vanhercke, B., & Verpoorten, R. (2011). The European social fund and domestic activation policies: Europeanization mechanisms. *Journal of European Social Policy*, 21 (1), 55-72.

Walby, S. (2005). Gender mainstreaming: Productive tensions in theory and practice. *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, 12 (3), 321-343.

Weishaupt, T. (2011). *From the manpower revolution to the activation paradigm – Explaining institutional continuity and change in an integrative Europe*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

WHO & World Bank (2011). *World report on disability 2011*. Geneva: WHO Library Cataloguing.

Wilensky, H. L. & Lebeaux, C. N. (1965). *Industrial society and social welfare: The impact of industrialization on the supply and organization of social welfare services in the United States*. Boston, Ma: Free Press.

Zohar, G. (2016). *The polymorphous faces of the OECD activation policy: Social construction of policy repertoires in international organizations – The OECD activation policy (1982-2012)*. Jerusalem: The Hebrew University of Jerusalem.

Zohar, G. & Mashiah, R. (2010). *Employment, retention, and advancement programs in the active labour market policies on the OECD countries*. Jerusalem: TEVET.

