

מיצוי זכויות בישראל: מצב הידע וכיווני מחקר בעתיד

רוני הולר¹, אבישי בניש¹, ג'וני גל² ונועם תרשיש³

בשנת 2007 הוקדש דבר העורך של **ביטחון סוציאלי** לסוגיה של מיצוי זכויות (גל, 2007). מערכת הביטחון הסוציאלי בישראל התקשתה אז להתאושש מתקופה של קיצוצים נרחבים חסרי תקדים, והשיח הציבורי השולט נסוב דווקא על הצד השני של המטבע: כיצד מצמצמים את תופעת ההונאה והניצול לרעה של המערכת (דורון, 2010). מטרתו של דבר העורך, פרי עטו של אחד ממחברי מאמר זה, היתה לעורר לסוגיית מיצוי הזכויות את מודעותם של קובעי המדיניות והחוקרים. פחות מ-15 שנים עברו מאז, ו[אי-]מיצוי זכויות אכן הפך סוגיה מרכזית בשיח הציבורי והמקצועי. לא זו בלבד שגורמים בחברה האזרחית ובשוק החופשי עוסקים בה, אלא שניכר שקובעי מדיניות ופקידי ממשל בכירים, במיוחד במוסד לביטוח לאומי, יזמו הקמת מערכות וערכו שינויים בתוכניות נוהגות כדי להתמודד עימה (יסעור-בורוכוביץ' ועמיתות, 2021; תרשיש וגל, 2021). התעוררות העניין במיצוי זכויות משתקפת גם במחקרים, השופכים זרקור על זוויות שונות של התופעה (ראו למשל: גל, שלו ואייזנשטדט, 2009; טולדנו, 2014; טולדנו וגוטליב, 2014; לוי, 2009; Szeintuch, 2020). כאן אנו מבקשים להציג את ההגדרה של [אי-]מיצוי זכויות, את חשיבות התופעה ואת היקפה, את קווי המחקר המרכזיים ואת המודלים התיאורטיים המובילים בתחום, ולהציע כיווני מחקר מבטיחים.

-
- 1 מרצה בכיר, בית הספר לעבודה סוציאלית ולרווחה חברתית ע"ש ברוואלד, האוניברסיטה העברית בירושלים.
 - 2 פרופסור מן המניין, בית הספר לעבודה סוציאלית ולרווחה חברתית ע"ש ברוואלד, האוניברסיטה העברית בירושלים.
 - 3 בית הספר לעבודה סוציאלית ולרווחה חברתית ע"ש ברוואלד, האוניברסיטה העברית בירושלים.

מהו [אי-]מיצוי זכויות?

יעד מרכזי של קובעי מדיניות הוא להשיג התאמה בין אוכלוסיית הזכאים לתוכנית חברתית ולאוכלוסיית המממשים אותה בפועל. הדרך להגשמתו מועדת לכשלים שונים. אפשר, למשל, שאנשים או משפחות שאינם זכאים לתוכנית החברתית ינצלו אותה לרעה, כלומר ייהנו שלא כדין מהשירותים או מהקצבאות שהיא מציעה. כשל אחר, שרק בשנים האחרונות הופנה אליו זרקור ציבורי ומחקרי בעל משקל, הוא המצב ההפוך – אלה הזכאים לתוכנית ואינם נעזרים בה. מצב זה מכונה אי-מיצוי זכויות. הלכה למעשה, שיעורי מיצוי זכויות הם היחס בין מספר היחידים או משקי הבית המממשים את זכאותם לגמלה או לשירות מסוימים לבין סך כל היחידים או משקי הבית הזכאים להם. שיעורי מיצוי מתחת ל-100% מצביעים על תופעת אי-מיצוי זכויות – חלק מהזכאים לתוכנית רווחה לא נעזרים בה (Hernanz, Malherbet, & Pallizzari, 2004).

ניתן לזהות סוגים שונים של אי-מיצוי זכויות. למשל: ניתן להבחין בין אי-מיצוי ראשוני, כשהזכאים לגמלה לא תובעים אותה מלכתחילה, לבין אי-מיצוי שניוני, המתייחס למקרים שבהם הזכאים לגמלה תובעים אותה, אך אינם מקבלים אותה בשל טעויות מנהליות או הטיות בהחלטות הפקידים וכיוצא באלה. הבחנה אחרת היא בין אי-מיצוי מוחלט לחלקי. אי-מיצוי מוחלט משמעו יחידים הזכאים לתוכנית מסוימת ולא מקבלים אותה, ואילו אי-מיצוי חלקי משמעו מצב שבו אדם הזכאי לגמלה תובע אותה, אך מקבל רק חלק ממנה. עוד ניתן להבחין בין אי-מיצוי קבוע, כשאדם לא תובע את הגמלה מהרגע שהפך זכאי לה ועד הרגע שבו זכאותו פוקעת, לאי-מיצוי זמני, כשהזכאי לגמלה או לשירות ממצה רק חלק מתקופת זכאותו. לבסוף, מצב של אי-מיצוי בתוכנית מסוימת עלול לגרור אחריו אי-מיצוי בתוכניות אחרות, תופעה המכונה אי-מיצוי מצטבר. כלומר: אדם או משק בית זכאים למספר גמלאות בעת ובעונה אחת (van Oorschot, 1995) או להטבות הנלוות לגמלה (גל, דהן, בניש, הולר ותרשיש, 2020), אך לא מקבלים אותן. מובן שאי-מיצוי מצטבר הוא המצב החמור יותר, שהרי אוכלוסייה הזכאית ליותר מגמלה אחת נמצאת בדרך כלל במצוקה קשה יותר.

ההשלכות השליליות של אי-מיצוי זכויות

לאי-מיצוי זכויות השלכות שליליות מרחיקות לכת. ראשית כל, מטבעו הוא חותר תחת הזכויות החברתיות הנובעות מהאזרחות החברתית ומזכויות האדם, ומונע מחלק מהאזרחים את מה שהם זכאים לו על פי חוק (בניש ודוד, 2018; קרומר-נבו, 2014). שנית, כשאזרחים אינם מממשים את זכאותם, לא יושגו יעדי המדיניות של התוכניות החברתיות, ובהם צמצום העוני, הגדלת הכנסה לאוכלוסיות שונות, חזרה מוצלחת לשוק העבודה, צמצום אי-שוויון או שמירה על רמת חיים בעת משבר (Finn & Goodship, 2014). יתר על כן, כשאוכלוסיות מוחלשות, כגון אנשים החיים בעוני, קבוצות מיעוט, מהגרים ומבקשי

מקלט, הן אלה שאינן ממצות את זכויותיהן, התוכנית עלולה אף להוביל לתוצאות הפוכות מכוונתה המקורית, ובכלל זה העמקת האי-שוויון. בהקשר זה יש לזכור שלא-מיצוי זכויות חברתיות יש גם השלכות ארוכות טווח על קהל היעד; למשל: חסרון הגנה סוציאלית הנותנת מענה מידי למשבר, כמו מחלה או אבטלה, עלול להחריף את השלכותיו ולחולל מעגל שלילי המזין את עצמו. מבחינה זו אי-מיצוי זכויות עלול לפגוע ביכולתם של קובעי המדיניות לתכנן מדיניות מושכלת, לאור הנחת יסוד שתכנון זה יתבצע הלכה למעשה. מעבר לכך, לא-מיצוי זכויות עלולות להיות גם השלכות רחבות יותר מגבולותיה של התוכנית הבודדת; למשל: שיעורים גדולים ומתמשכים של אי-מיצוי עלולים להוביל לשחיקת האמון והתמיכה במוסדות המדינה ובמערכות הרווחה ולפגוע בנכונות לממן את מדינת הרווחה, להרחיבה או למנוע את צמצומה (Roosma et al., 2016).

היקף התופעה

שאלה מרכזית שיש לשאול בנוגע לאי-מיצוי נוגעת להיקפה של התופעה: מה הם שיעורי המיצוי של תוכניות רווחה? התשובה אינה פשוטה, בין השאר בשל קשיים מתודולוגיים רבים; העיקרי שבהם הוא הקושי לזהות בוודאות גבוהה למדי, הן את אלה הזכאים לגמלה או לשירות והן את אלה שמיצו את זכאותם (Bargain et al., 2012). התמודדות עם הקושי הטמון במדידת שיעורי האי-מיצוי מחייבת את החוקרים לנקוט אסטרטגיות מגוונות, כולן חולקות את המאמץ לאמוד טווח של שיעורי אי-מיצוי. השימוש בטווח ולא בשיעור נקודתי נובע ממחסור בנתונים מהימנים ומאי-יכולת לקבוע בוודאות את אופייה ואת רמתה של השפעת מחסור זה על מדידת התופעה (Hernanz, Malherbet, & Pallizzari, 2004).

למרות הקושי לספק שיעורים מדויקים, ממצאי המחקרים שהצטברו עם השנים מראים לנו שאי-מיצוי זכויות הוא בעיה כבדת משקל במדינות רווחה רבות, ללא קשר למשטרי הרווחה הנוהגים בהן. למשל: בסקירה שהקיפה מחקרים במדינות שונות באירופה נמצא שבכל אחת מהן התנהלה תוכנית רווחה אחת לפחות, שבה היו שיעורי האי-מיצוי גבוהים מ-40% (Eurofound, 2015). עוד העלו המחקרים בתחום שבעיית האי-מיצוי מחריפה כשמדובר בגמלאות או בשירותים סלקטיביים, המבוססים על מבחני הכנסה. בתוכניות אלה שיעורי האי-מיצוי גבוהים במיוחד, ובאומדנים שונים הם עשויים להגיע אף ל-70% ויותר. גם פה, חשוב לציין, יש הבדלים רבים בין תוכניות סלקטיביות שונות בשל פערים גדולים ביניהן בשיעורי המיצוי. ואולם לעיתים קרובות נוכל לזהות אי-מיצוי בולט גם בתוכניות שאינן מבוססות על מבחני הכנסה, כגון קצבאות נכות וסיעוד המותנות במבחני תפקוד או דמי אבטלה המותנים במבחני עבודה. בשנים האחרונות החל גם המוסד לביטוח לאומי למדוד את היקף שיעורי האי-מיצוי. מניתוח מדידות אלה מצטיירת תמונה דומה לזו שבמדינות רווחה אחרות – שיעורי אי-מיצוי גבוהים של קצבאות סלקטיביות ובראשן קצבת הבטחת הכנסה (גוטליב, 2021).

מודלים המסבירים אי-מיצוי זכויות חברתיות

לנוכח היקפה הרחב של התופעה, עולה השאלה בדבר גורמיה או, במילים אחרות, מדוע אנשים הזכאים להיכלל בתוכנית חברתית אינם ממצים את זכאותם. לפני שנסקור מספר מודלים מרכזיים בתחום, חשוב לציין שלמרות חשיבותם ולמרות הידע הרב שנאסף בסוגיה זו של חסמי מיצוי, גם פה המחקר האמפירי מתמודד עם קשיים מתודולוגיים שונים: לצד הקושי לאמוד את המשתנה התלוי (מיצוי הזכות), שצוין לעיל, יש קושי לספק הגדרה אופרציונלית ישימה של המשתנים הבלתי תלויים, כלומר של החסמים השונים, וכן קושי לאסוף עליהם נתונים מהימנים. בשל כך רבים מהמחקרים הכמותניים הנוהגים מתבססים על משתני קירוב (proxy), המספקים אפיון דמוגרפי של האוכלוסייה הזכאית שלא הצליחה לממש את זכאותה (ראו למשל: Mood, 2006). מחקרים אלה מראים לנו, שהסיכוי לאי-מיצוי גובר בקרב אוכלוסיות מסוימות (יסעור-בורוכוביץ' ועמיתות, 2021), כגון קבוצות מודרות חברתית, הנמצאות בסכנת הכתמה (סטיגמה) גבוהה, אנשים ומשפחות שלא נזקקו עד כה לקצבה, אנשים ומשפחות הזכאים לקצבה קטנה יחסית ואלה שאין להם כתובת קבועה או חשבון בנק (Chareyron & Domingues, 2018; Mood, 2006). מחקרים כמותניים אחרים, בין אם סקרי האוכלוסייה הכללית ובין סקרים הממוקדים באוכלוסיות שידוע שלא מיצו את זכאותן, מסתמכים על דיווח המשתתפים בנוגע לחסמים שהם נתקלים בהם ולסיבות לאי-מיצוי. מטרתם היא לא להסתפק באפיונים דמוגרפיים של אוכלוסיית הלא-ממצים, אלא לבחון את נקודת מבטם של הנמנים עם אוכלוסייה זו או את זו של בעלי עניין אחרים (עובדים סוציאליים, פקידות מקצועיות ועוד) בנוגע לחסמים שחוו בתהליך (גוטליב, 2021; Baumberg, 2016). בדומה, יש גם מחקרים איכותניים, המבקשים להתגבר על הקשיים המתודולוגיים באמצעות ראיונות עומק עם מקבלי הקצבות או עם אלה שלא הצליחו למצותן, וכן עם בעלי עניין אחרים (שמעי, 2021; תרשיש והולר, 2021).

לנוכח קשיים מתודולוגיים אלה נוסחו לאורך השנים מודלים שונים, המבקשים להסביר את תופעת אי-מיצוי הזכויות (לסקירת המודלים השונים ראו Dornan, 1996). רבים מהם, בעיקר בשנותיו הראשונות של המחקר, התמקדו במשתמשי השירות, כלומר בזכאים לקצבה או לשירות, וביקשו לזהות את התהליך הקוגניטיבי-הרגשי המוביל חלק מהם לתבוע את זכותם ואת חלקם האחר לוותר עליה. אחד המרכזיים בהם הוא מודל שקלול התמורות (trade-off), ולפיו החלטה על תביעת קצבה או שירות מסוים היא תוצאה של שקלול עוצמתם של גורמים חיוביים המעודדים את התביעה (כגון עמדות חיוביות כלפי מדינת הרווחה) וגורמים שליליים המחלישים את אפשרות הגשתה (כגון תפיסת צורך מועטה). בהקשר זה, במחקרם שהוא אב-טיפוס של מודל זה מצאו ריצי ומתיס (Ritchie & Matthews, 1982), שבתחילת תהליך קבלת ההחלטות, התובע הפוטנציאלי עומד לפני שני מבחנים: מבחן תחושת הצורך ומבחן תחושת השימושיות, כלומר תפיסת הגמלה כמקור הכנסה אפשרי. אם עבר שלב זה ב"הצלחה", הוא נכנס לשלב המרכזי בהליך ה[אי-]מיצוי, שבו הוא שוקל את הגורמים המעודדים והמנטרלים, ובראשם עמדות כלפי קצבאות

והזדהות עם קבוצת היעד, תחושת צורך בהשלמת הכנסה ותחושת ודאות בהצלחת התביעה. ריזי ומתיוס בחנו את המודלים שלהם בעזרת סקרים ייעודיים שערכו.

סדרת מחקרים מרכזית אחרת היא זו הנסמכת על הגישה האקונומטרית, ולפיה מזהים את הגורמים בהסתמך על ניתוח סקרים קיימים ועל שימוש במשתני קירוב (proxy). מחקרים אלה, שרוב עורכיהם הם כלכלנים האמונים על תיאוריות הבחירה הרציונלית, הניחו בבסיסם אותה הנחת יסוד של מודל שקלול התמורות. ולכן גם הם ביקשו לזהות את העלויות והתועלות של התהליך ולבחון את השפעותיהן היחסיות על החלטת התביעה. בין היתר הם מצאו שאחד הגורמים המרכזיים העומדים מאחורי תופעת ה[אי]-המיצוי הוא הערך הכללי (היחסי או המוחלט) הטמון בקצבה המיועדת. כהשלמה – וכאן טמון הדמיון למודל שקלול התמורות – צמצום עלויות (סטיגמה, בירוקרטיה וכו'), גם הוא גורם בתהליך, ובמקרים מסוימים עשוי למתן את השפעתה של התועלת הכלכלית הטמונה בקצבה (למחקרים מסוג זה ראו למשל: Riphahn, 2001; Fuchs, 2007).

בשנים האחרונות אנו עדים לניסיונות חדשים לזהות את המנגנונים המעכבים או המקדמים בתהליך קבלת ההחלטות של לקוחות מערכת הרווחה (Baicker et al., 2012; Vandoninck & Brans, 2016; Wright et al., 2017). ניסיונות אלה, המושתתים בין השאר על תיאוריות מתחום הכלכלה ההתנהגותית, מבקרים את מודל שקלול התרומות, על זרמיו השונים, בשל הנחת היסוד שלו ששיקולים רציונליים הם אלה המדריכים קבלת החלטות. המבקרים טוענים שרבות מההחלטות בדבר הגשת תביעה בנוגע לזכויות או אי הגשתה מתקבלות למעשה בעקבות ניסיונות גישוש וניחוש ומושפעות ממגבלות קוגניטיביות. לכן, הם אומרים, כשאנחנו מעצבים את הליך המיצוי ואת תוכניות הרווחה, עלינו לקחת בחשבון מגבלות אלה ואת מאפייניו הלא-רציונליים של תהליך קבלת ההחלטות. דוגמה לכך היא שימוש ב"דחיפות קלות" (nudges), כגון רישום אוטומטי או מסירת מידע מותאם אישית.

בין אם מדובר במודל שקלול התמורות ובין אם בפיתוחים מתקדמים שלו, כגון אלה המבוססים על תיאוריות של כלכלה התנהגותית, הרי שבחשבון האחרון הניחו הכל, ללא יוצא מן הכלל, שתופעת ה[אי]-המיצוי היא פעולה אינדיבידואלית, רציונלית או לא רציונלית, של תהליך קבלת החלטות. ואולם במהלך שנות ה-90 של המאה הקודמת התעורר גל ביקורתי שקרא תיגר על הנחת יסוד זו. ואן אורשוט (van Oorschot, 1995), מהחוקרים שהובילו גל ביקורתי זה, אמר שמודל תיאורטי של תופעת ה[אי]-המיצוי נדרש להתייחס לרב-ממדיות המאפיינת אותה; כלומר: יש להתמקד לא רק בממד הלקוח ובתהליך קבלת ההחלטה שלו, אלא להרחיב את הפרספקטיבה ולבחון את השפעתו של הקשר רחב יותר ובעיקר של שני ממדים אחרים, ממד הקצבה והממד המנהלי. ניתוח חד-ממדי דרך פריזמה של הלקוח והתנהגותו מטיל על הפרט הבודד את האחריות לתופעת ה[אי]-המיצוי, הוא אמר.

על בסיס ביקורת זו ניסח ואן אורשוט את המודל הרב-ממדי, המשמש גם כיום נקודת מוצא לכל דיון בתחום (למשל: Daigneault et al., 2012; Reijnders et al., 2018; Warin, 2018).

2006). המודל, המעוגן בשדה המדיניות החברתית, רואה בתופעה של אי-מיצוי זכויות חברתיות תוצר של יחסי גומלין בין שלוש רמות של חסמים: הקצבה, המנהל והלקוח. חסמים ברמת הקצבה נוגעים למבנה שלה, על פי רוב כפי שהוא מעוגן בחקיקה. ניתן למנות עימם מבחני הכנסה, תנאי זכאות מפורטים ומורכבים, מתן שיקול דעת נרחב לפקידות המקצועית, קצבה נמוכה ועוד. חסמים ברמת המנהל נוגעים להתנהלות המנהל והפקידות המקצועית בבואם להחיל הלכה למעשה את החוק ולספק את הקצבה או השירות. ניתן למנות עימם אי נגישות פיזית או שפתית, ניצול חסר של טכנולוגיות מידע ותקשורת, יחס לא מקצועי או מכתים, מחסור בכוח אדם, טפסים מורכבים ולא מובנים, טעויות מנהליות ועוד. חסמים ברמת הלקוח הם ידע חלקי אודות התוכניות ותנאי הזכאות, כישורי שפה ירודים, חששות מהתנהלות בירוקרטית ועוד.

עם השנים שוכלל המודל הרב-ממדי, ונוספו לו חסמים ברמת החברה, החל בעמדות סטריאוטיפיות כלפי מקבלי קצבאות ואוכלוסיות מוחלשות וכלה בהיעדרן של תשתיות טכנולוגיות ומידע מתקדמות (Currie, 2004; Finn & Goodship, 2014). שכלול אחר הוא ההכרה בחשיבותם של סוכני המיצוי, אותם גורמים, על פי רוב מקצועיים, הפועלים מחוץ לסוכנות המדינתית המספקת את הקצבה או את השירות ואשר תומכים בתהליכי המיצוי (בניש והולר, 2021; Moffatt & Scambler, 2008). סוכנים אלה יכולים לבוא מהמגזר הפרטי, מחברות לזכויות רפואיות למשל, מהמגזר הציבורי, עובדות סוציאליות במחלקות לשירותים חברתיים למשל (בניש ווייס-גל, 2021), או מהמגזר השלישי, ארגוני סגור למיניהם. לבסוף, חשוב להדגיש שאף שניתן להבחין ביניהן אנליטית, הרי חמש רמות אלה של חסמים כרוכות זו בזו, ללא הפרד. כך, למשל, ידע חלקי אודות הקצבה הוא מאפיין לא רק של האדם, אלא תוצר של תקשורת לקויה של המנהל, כמו גם מבנה המסורבל של הקצבה המחייב ידע רב כדי לממשה. ידע זה מושפע גם מהמידה שבה המדינה מעודדת ומאפשרת שימוש בטכנולוגיות מידע מתקדמות וכן מזמינותם של סוכני המיצוי לאזרחים. אפשר אפוא לטעון שזקיפת החסמים לרמה מסוימת נעשית דרך העיניים הבוחנות את התופעה.

בד בבד עם דבריו אודות הצורך להרחיב את הפריזמה ולהחילה על עוד רמות של חסמים, ביקר ואן אורשוט את מודל שקלול התמורות, על גווניו השונים, לאור הנחת המוצא של יוצריו שברמת הלקוח התהליך מסתיים עם קבלת ההחלטה על הגשת תביעה או על אי הגשתה. הנחה זו מתעלמת קודם כל ממגוון חסמים שתובעי קצבאות ושירותים עלולים להיתקל בהם אחרי שהחליטו לתבוע, כגון סרבול בירוקרטי ויחס לא מקצועי ואף מכתים של הפקידות המקצועית. הנחה זו מתעלמת גם מהדינמיות של תהליך קבלת ההחלטה והמיצוי. אדם יכול, למשל, לפרוש מהתהליך בשלב מסוים ולחזור אליו כעבור זמן בשל שינוי במצבו או במצב הסביבה. יתרה מזאת, יש מצבים שבהם התובע הפוטנציאלי מחליט בינו לבין עצמו להגיש את התביעה, אך מסיבות שונות לא עושה זאת בסופו של דבר. זאת ועוד, אם אכן יחליט לתבוע את הקצבה, עלולים לדחות את התביעה שלא בצדק בגלל

חסמים ברמת המנהל. לאור כל זאת, המודל של ואן אורשוט מציע לנו להסתכל על ציר הזמן בתהליך וכן לזהות חסמים המופיעים אחרי הגשת התביעה.

לצד מודלים כמו מודל שקלול התמורות, העוסקים במנגנון של תהליך קבלת ההחלטות, ולצד מודלים רב-ממדיים, המבקשים לזהות את הרמות השונות שחסי המיצוי מתבטאים בהן, התמקדו עם השנים מחקרים אחרים בסיווג החסמים השונים. מחקרים אלה אפיינו שלושה סוגי חסמים מרכזיים: חסמי ידע, חסמים בירוקרטיים וחסמים פסיכולוגיים (בניש ודוד, 2018). הסוג הראשון מתייחס למחסור בידע מהימן ותקף, פעמים רבות מידע גלוי על התוכנית ועל תנאי הזכאות שלה, אבל גם ידע סמוי כגון ידע בירוקרטי בדבר התנהלות מוצלחת מול הפקידות המקצועית. לפעמים חסם זה הוא תולדה של מחסור בידע פרטני, המחבר את תנאי הזכאות למצב החיים הממשי של האדם והמאפשר לו להבין בוודאות גבוהה שהוא זכאי לקצבה או לשירות, או ידע פרטני אודות מצבו של התובע בהליך התביעה (אם התקבלו המסמכים, מועד קבלת התשובה). חסמים בירוקרטיים נוגעים לחוויית השירות של הלקוחות במפגש עם הפקידות המקצועית. במסדרונות המשרדים מצפים להם זמני המתנה ארוכים, טפסים ארוכים ולא בהירים שעליהם למלא, קושי להשיג מצד שלישי, מעסיקים למשל, מסמכים מאמתים, דרכים מיושנות להגשת התביעה (אי שימוש בטכנולוגיות מתקדמות) ועוד. החסמים הפסיכולוגיים מתייחסים לקשיים הרגשיים הכרוכים בתהליך, מתחילתו ועד סופו, ובהם הקושי להיחשף, החשש מאובדן הפרטיות או מיחס מכתיים של הציבור או הפקידות המקצועית. גם בין סוגי החסמים השונים יש יחסי גומלין; לדוגמה: חסמי הסבך הבירוקרטי, כגון הדרישה להגיש מספר רב של מסמכים מאמתים, עלולים לעורר חששות שיביאו להימנעות מרכישת ידע אודות התהליך.

סיווג זה של החסמים מזכיר לנו שגם כשתהליך המיצוי צולח והזכאות אכן ממומשת, הוא גובה לעיתים מהפרט מחיר כבד. בספרות המנהל הציבורי מחיר זה נקרא גם "נטל מנהלי" – "החלת מדיניות מסוימת שהאדם הזכאי לה חווה אותה כמכבידה" (Burden et al., 2012, pp. 742). הדיון בספרות אודות ה"מחירים" שמשלמים אזרחים בתהליכי המיצוי ובתהליכים בירוקרטיים אחרים תופס תאוצה בשנים האחרונות. בדומה לספרות מיצוי הזכויות הצביעו גם מויניהאן ועמיתים (Moynihan, Herd, & Harvey, 2014) על שלושה סוגי עלויות המושתות על האזרח במפגש עם הבירוקרטיה והמרכיבות את הנטל: עלויות למידה (למשל הקושי ללמוד על מרכיבי התוכנית), עלויות ציות לנהלים (למשל הקושי למלא טפסים) ועלויות פסיכולוגיות (למשל ההכתמה הכרוכה בתוכנית). המחקרים על המחירים מלמדים שאזרחים המבקשים למצות את זכותם חושפים את עצמם לתהליך ארוך, רווי קצרי תקשורת וזמני המתנה ארוכים (ראו למשל Holler & Tarshish, in progress), שבמהלכו הם נדרשים להשקיע ממרצם, מכספם ומזמנם, ולהתמודד עם מערכת בירוקרטית שחוקיה נוקשים.

לאן נכשיו?

למרות התקדמותו של מחקר מיצוי הזכויות, רב עדיין הנסתר על הגלוי. נרצה כעת להצביע על מספר כיווני מחקר מבטיחים, חלקם כבר יצאו לדרך, שיאפשרו לחשוף עוד היבטים חשובים של התופעה. הראשון שבהם הוא ניתוח האפקטיביות של פרקטיקות ממוסדות שנועדו להתמודד עם אי-מיצוי זכויות. בעקבות ההכרה בתופעה ובהשלכותיה השליליות ננקטו בשנים האחרונות מאמצים יזומים להתמודד איתה. אט אט נעשה אף ניסיון מחקרי לנתח מאמצים אלה ולעמוד על האפקטיביות שלהם (ראו למשל: Balvin, Kenny, & Huntress, 2014; Blanco & Vargas, 2014; Daigneault et al., 2012; Vandoninck & Brans, 2016). ככל שיתרבו הניסיונות, כך נוכל להצביע על הפרקטיקות הטובות ביותר ולאפשר למידה בין לאומית של תוכניות מוצלחות. מהזווית הישראלית ספרות זו נמצאת עדיין בחיתוליה. מלבד מספר מחקרי הערכה ראשוניים (ראו למשל: רוזן, נאון וסמואל, 2016), נעשו בישראל מאמצים מוגבלים בלבד לבחון לפי שיטה, בכלים איכותניים וכמותניים, את האפקטיביות של תוכניות אי-מיצוי ואת המידה שבה הן מאפשרות להתגבר על החסמים הידועים ולהטות את הכף לטובת המיצוי. יוצא דופן הוא מחקרן של יסעור-בורוכוביץ' ועמיתות (2021), המציע זווית מגדרית חדשנית להבנת מדיניות המיצוי של המוסד לביטוח לאומי מנקודת מבטן של בירוקרטיות ברמת הרחוב. החוקרות גילו שבמרחב הנפער בין המדיניות לתפיסת הפקידות נוצרת פרקטיקה מקצועית ייחודית, המותאמת לא רק להקשר של נשים נפגעות אלימות בן-זוג שאותו הן בחנו. מחקר זה מעלה גם את הצורך לבחון פנים אחרות של המפגש הבירוקרטי שבו מתנהל תהליך המיצוי, כגון תפיסתם של הפקידים את שיח המיצוי ואת הזכאים לקצבה או לשירות. בשונה מהאובייקטיביות היחסית של נהלים ותנאי זכאות, דרכי פעולתם של הפקידים, שיקול דעתם, מעמדם החברתי ותפיסת עולמם עשויים להשפיע רבות על תפיסתם את הלקוחות, ובכך גם על מפגש המיצוי עצמו (ראו למשל: Bell et al., 2020).

כיוון מחקר מעניין אחר עוסק בלקוחות הזכאים לקצבה או לשירות ובניתוח דרכי התמודדותם עם החסמים שהם נתקלים בהם בתהליך המיצוי. כיוון מחקר זה מניח שלמרות החסמים, ואולי אף בשלהם, אין זכאים אלה נכנעים, אלא מפתחים יכולת (agency) לא מבוטלת ונוקטים אסטרטגיות התמודדות שונות. הבנת דרכי ההתמודדות אלה חיונית, כי היא מאפשרת לחוקרים ולקובעי מדיניות לזהות חסמים עבירים ולא עבירים ולהבחין ביניהם, וכן ללמוד מניסיונם וממומחיותם הייחודיים של תובעי הקצבאות והשירותים על הצלחותיהם ועל כישלונותיהם. מחקרם של תרשים והולר (2021) הוא דוגמה לניסיון לבחון דרכי התמודדות של מקבלי קצבאות נכות כללית והבטחת הכנסה עם חסמים שונים. מחקרה של שמעי (2021), הנשען על המשגה של סגור עצמי, בוחן איך נערות וצעירות במצבי מצוקה וסיכון מסגרות על עצמן כחלק מפרקטיקה של מיצוי זכויות, ואילו מחקרן של בר-לב ועמיתות (2021) מציג את אסטרטגיות החיפוש שנוקטים זקנים, כשהם מחפשים באינטרנט מידע על מיצוי זכויות.

כיוון מחקר משלים, העוסק בצד אחר של מפגש המיצוי וההתמודדות עם חסמי המיצוי, הוא הבנת תפקידם של סוכני המיצוי, מהמגזר הציבורי, ההתנדבותי או העסקי, בתהליכי מיצוי. צעד חשוב בכיוון זה הוא מחקרם של בניש והולר (2021), העוסק בניתוח תפיסת התפקיד של סוכנים אלה והאסטרטגיות שהם נוקטים, ומחקרם של בניש ווייס-גל (2021), המתמקד במשמעות שעובדים סוציאליים מעניקים לפרטיקה זו. בהמשך יידרש לבחון את השפעתם של סוכנים אלה ואת ההבדלים ביניהם בעומק ההשפעה.

כיוון מחקר מבטיח אחר הוא הניסיון לבחון את התהליך הפוליטי העומד בבסיסה של מדיניות [אי-]מיצוי זכויות. בין השאר תישאל השאלה הזו: באיזו מידה מדיניות של אי-מיצוי, וחסמים בירוקרטיים בכלל, הם תולדה של החלטה מכוונת ופורמלית או, לחלופין, באיזו מידה הם תולדה של החלטות אד-הוק, לא פורמליות ואולי אף שרירותיות? בהמשך לכך יבקש ניתוח תהליך המדיניות לבחון את הגורמים המובילים מדינות רווחה לאמץ מדיניות המקדמת מיצוי זכויות ואת אלה המונעים חלק מהמדינות מלאמץ מדיניות שכזו. מאמרם של תרשיש וגל (2021), הבוחן את שינויי המדיניות שהתחוללו בישראל בשנים האחרונות במסגרת המוסד לביטוח לאומי, הוא סנונית ראשונה של כיוון מחקר זה בהקשרו הישראלי.

מיצוי זכויות חברתיות נבחן עד כה בעיקר במערכות ביטחון סוציאלי, על פי רוב בהקשר של קצבאות. עוד כיוון מחקר מבטיח הוא הרחבת תחומי המדיניות. נדרש, למשל, לבחון את ה[אי-]מיצוי במערכות המצויות תחת מערכת הקצבאות, כגון ההטבות הנלוות לקצבאות ביטוח לאומי, שזכאים לגמלה מקבלים ממגוון מוסדות ורשויות כרובד נוסף של שירותים, תמיכות והנחות (לדוגמה הנחות בתשלומי ארנונה לזכאים, סיוע בדירה). למרות חשיבותן של הטבות נלוות אלה, בישראל טרם נחקר נושא זה לעומקו (לסקירתו בבריטניה ראו: Sutherland, 2003). יש לקדם בחינה של אי-מיצוי שירותים ותוכניות גם במערכות אחרות של מדינת הרווחה, כגון מערכות החינוך, הרווחה והבריאות. בחינה זו תתרום לשדה מחקרי המיצוי תובנות חדשות וחיוניות מכמה סיבות: (1) ההסדר שבמסגרתו מעוגנת זכות מסוימת עלול להשליך על אי-מיצויה, ולכן ייתכן שבזכאויות הנובעות מהסדרים שאינם חוקיים או תקנות, ומבוססות יותר על שיקול דעת, יהיו חסמים שונים. (2) לאי-מיצוי הזכות לחינוך ולרווחה, במיוחד בגיל הרך, עתידה להיות השפעה שלילית מרחיקת לכת על אוכלוסיות חלשות בטווח הרחוק, ולכן יש תועלת חברתית רבה בבחינת הנושא. (3) תחום מחקר זה יאפשר לזהות אוכלוסיות מודרות הסובלות מאי-מיצוי רב ממדי לפתח שירותים למען הטבת מצבן.

לבסוף, השימוש הגובר של מדינות הרווחה באמצעים דיגיטליים – שניתן לכנותו מעבר למדינת רווחה דיגיטלית – מעורר אף הוא שורה של שאלות בדבר השפעתו על מיצוי זכויות. ניכר שלהנגשת זכויות באמצעות אתרי אינטרנט, כמו גם להרחבת האפשרות לקבל מידע ולמלא טפסים באופן מקוון, יש פוטנציאל להרחיב את הידע על זכויות ואת המודעות להן, ולצמצם את הנטל הבירוקרטי ואולי לעיתים אף את ההכתמה הכרוכה בתהליך וכן לצמצם הטיות בתהליכי קבלת החלטות. אולם יש יסוד להניח שאוכלוסיות שונות נבדלות

ביניהן ביכולת ליהנות מיתרונות אלה, ומבחינה זו מהלכים אלה מחזקים את הצורך באוריינות דיגיטלית ומגדילים את הפער הדיגיטלי. לכן למחקר הבוחן את ההשלכות החיוביות והשליליות של תהליכים אלה על מיצוי זכויות יש פוטנציאל יישומי גדול. דוגמה לכך, שכבר הוזכרה לעיל, היא מחקרן של בר-לב ועמיתות (2021), הבוחן את השימוש של בני הגיל השלישי באתרי אינטרנט לצורכי מיצוי זכויות.

מקורות

- בניש, א' ודוד, ל' (2018). זכות הגישה למנהל במדינת הרווחה: על [אי-]מיצוי זכויות חברתיות וחובת הנגשה של החקיקה החברתית. **משפט וממשל, יט**, 1-37.
- בניש, א' והולר, ר' (2021). החוליה החסרה: תפקידם של סוכני מיצוי זכויות חברתיות. **ביטחון סוציאלי, 113**, 201-225.
- בניש, א' ווייס-גל, ע' (2021). סגור למען מיצוי זכויות חברתיות בעבודתן של עובדות סוציאליות. **ביטחון סוציאלי, 113**, 111-117.
- בר-לב, ש', איזנברג, ד' ולוריא, ע' (2021). ניווט בני הגיל השלישי באתרים מקוונים לשם מימוש זכויות: חסמים קוגניטיביים ואסטרטגיות ניווט. **ביטחון סוציאלי, 113**, 227-262.
- גוטליב, ד' (2021). מיצוי זכויות חברתיות בישראל: ממצאי מחקר. **ביטחון סוציאלי, 113**, 17-47.
- גל, ג' (2007). על החשיבות של מיצוי זכויות. **ביטחון סוציאלי, 73**, 5-9.
- גל, ג', שלו, מ' ואייזנשטדט, מ' (2009). בזכות האוניברסליות? מיצוי זכויות אוניברסליות במערכת הביטחון הסוציאלי בישראל. בתוך ג' גל ומ' אייזנשטדט (עורכים), **נגישות לצדק חברתי בישראל** (עמ' 187-224). ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- דורון, א' (2010). שימוש לרעה והונאה במערכת הביטוח הלאומי. **ביטחון סוציאלי, 84**, 57-78.
- טולדנו, א' (2014). **מיצוי זכויות בדמי לידה**. ירושלים: המוסד לביטוח לאומי, מנהל המחקר והתכנון.
- טולדנו, א' (2015). **מיצוי זכויות בביטוח אבטלה מבין המתייצבים בשירות התעסוקה בשנת 2013**. ירושלים: המוסד לביטוח לאומי, מנהל המחקר והתכנון.
- טולדנו, א' וגוטליב, ד' (2015). **מיצוי זכויות בביטוח אבטלה**. ירושלים: המוסד לביטוח לאומי, מנהל המחקר והתכנון.
- יסעור-בורוכוביץ, ד', בנימין, א' ורן-ברזילי, א' (2021). פרספקטיבה מגדרית על מיצוי זכויות: המקרה של אלימות בן זוג. **ביטחון סוציאלי, 113**, 171-201.
- לוי, ל' (2009). "קואליציה של הדרה": אי-מימוש הזכויות לסיוע מצד מערכות הביטחון הסוציאלי בקרב החיים בעוני קיצוני. בתוך ג' גל ומ' אייזנשטדט (עורכים), **נגישות**

- לצדק חברתי בישראל** (עמ' 225-253). ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- רוזן, ב', נאון, ד' וסמואל, ה' (2016). **יד מכוונת – הערכת התוכנית**. ירושלים: מאיירס-גוינט-מכון ברוקדייל והמוסד לביטוח לאומי.
- קרומר-נבו, מ' (2015). עבודה סוציאלית מודעת-עוני: פרדיגמה חדשה לפרקטיקה עם משפחות בעוני. **חברה ורווחה, לה(3)**, 301-321.
- שמעי, נ' (2021). "אני יודעת מה הכי טוב לעצמי": סגגור עצמי של נערות וצעירות במצבי מצוקה וסיכון כפרקטיקה של מיצוי זכויות. **ביטחון סוציאלי, 113**, 79-109.
- תרשיש, נ' והולר, ר' (2021). חסמים ואסטרטגיות למיצוי זכויות: נקודת המבט של מקבלי קצבאות הביטוח הלאומי. **ביטחון סוציאלי, 113**, 49-77.
- Baicker, K., Congdon, W. J., & Mullainathan, S. (2012). Health insurance coverage and take-up: Lessons from behavioral economics. *The Milbank Quarterly*, 90(1), 107-134.
- Bargain, O., Immervoll, H., & Viitamäki, H. (2012). No claim, no pain – Measuring the non-take-up of social assistance using register data. *The Journal of Economic Inequality*, 10(3), 375-395.
- Baumberg Geiger, B. (2016). The stigma of claiming benefits: A quantitative study. *Journal of Social Policy*, 45, 181-199.
- Bell, E., Ter Mkrtchyan, A., Wehde, W., & Smith, K. (2020) Just or unjust? How ideological beliefs shape street-level bureaucrats' perceptions of administrative burden. *Public Administration Review*. doi.org/10.1111/puar.13311
- Blanco, M. & Vargas, J. F. (2014). Can SMS technology improve low take-up of social benefits? *Peace Economics, Peace Science and Public Policy*, 20(1), 61-81.
- Blavin, F, Kenney, G. M., & Huntress, M. (2014). The effects of express lane eligibility on medicaid and CHIP enrollment among children. *Health Services Research*, 49(4), 1268-1289.
- Chareyron, S. & Domingues, P. (2018). Take-up of social assistance benefits: The case of the French *homeless*. *Review of Income and Wealth*, 64(1), 170-191.
- Currie, J. (2004). *The take-up of social benefits (working paper no. 10488)*. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- Daigneault, P. M., Jacob, S., & Tereraho, M. (2012). Understanding and improving the take-up of public programs: Lessons learned from the Canadian and international experience in human services. *International Journal of Business and Social Science*, 3(1), 39-50.
- Dornan, P. (2006). *Delivering benefits in old age: The take-up of the minimum income guarantee*. Hampshire: Ashgate Publishing.

- Eurofound (2015). *Access to social benefits: Reducing non-take-up*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Finn, D. & Goodship, J. (2014). *Take-up of benefits and poverty: An evidence and policy review*. London: Center for Economic & Social Inclusion.
- Hernanz, V., Malherbet, F., & Pellizarri, M. (2004). *Take-up of Benefits in OECD countries: A review of the evidence*. Paris: OECD.
- Kerr, S. A. (1982). Predicting welfare benefit claiming using expectancy theory. *Journal of Economic Psychology*, 2(4), 287-297.
- Moffatt, S. & Scambler, G. (2008). Can welfare-rights advice targeted at older people reduce social exclusion? *Ageing and Society*, 28(6), 875-899.
- Mood, C. (2006). Take-up down under: Hits and misses of means-tested benefits in Australia. *European Sociological Review*, 22(4), 443-458.
- Reijnders, M., Schalk, J., & Steen, T. (2018). Services wanted? Understanding the non-take-up of social support at the local level. *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 29(6), 1360-1374.
- Ritchie, J. & Matthews, A. (1982). *Take-up of rent allowances: An in-depth study*. London: Social and Community Planning Research.
- Roosma, F., van Oorschot, W., & Gelissen, J. (2016). The Achilles' heel of welfare state legitimacy: Perceptions of overuse and underuse of social benefits in Europe. *Journal of European Public Policy*, 23(2), 177-196.
- Sutherland, H. (2003). *The take-up of income support and passported benefits for pensioners in the UK: Some issues (No. MU/RN/43)*. Cambridge: Microsimulation Unit at the Institute for Social and Economic Research.
- Szeintuch, S. (2020). Homeless without benefits: The non-take-up problem. *Housing Studies*, 1-20. doi.org/10.1080/02673037.2020.1823330
- van Oorschot, W. (1995). *Realizing rights: A multi-level approach to non-take up of means-tested benefits*. London: Avebuy.
- Vandoninck, J. & Brans, M. (2016). *What policy instruments can be applied to reduce non-take-up? A Systematic literature Review*. Poznan, Poland: IPSA World Congress of Political Science.
- Wright, B. J., Garcia-Alexander, G., Weller, M. A., & Baicker, K. (2017). Low-cost behavioral nudges increase medicaid take-up among eligible residents of Oregon. *Health Affairs*, 36(5), 838-845.
- Warin, P. (2006). Exit from and non-take-up of public services. A comparative analysis: France, Greece, Spain, Germany, Netherlands, Hungary. Hal.