

# איך שינוי נוצר? תהליך האימוץ של מדיניות מיצוי הזכויות במוסד לביטוח לאומי

נועם תרשיש' וג'וני גל<sup>2</sup>

במהלך המחצית השנייה של שנות ה-2000 הפך קידום מיצוי זכויות תמה מרכזית במדיניות המוסד לביטוח לאומי. ובין השנים 2012-2016, תחת הנהגתו של מנכ"ל המוסד אז, פרופ' שלמה מור-יוסף, אף אומצה תפיסה שכונתה "ממשפטיות לשירותיות". זו באה לידי ביטוי בשינוי ארגוני מרחיק לכת שהדגיש את הצורך בהרחבת נגישותן של קצבאות המוסד לאזרחים. שינוי זה בכיוון של מיצוי זכויות נועד בעיקרו לתת מענה למשבר אמון חריף של הציבור במוסד לביטוח לאומי ולתחושה הרווחת שזהו גוף בירוקרטי מסורבל ומנוכר. מאמר זה מנתח את מדיניות מיצוי הזכויות שאימץ המוסד באמצעות המסגרת התיאורטית של שיח רעיונות מוסדי (Discursive Institutionalism), המדגישה את עוצמתם של רעיונות כמניעי שינוי מדיניות במסגרות מוסדיות. המחקר המתואר במאמר זה הראה שהגוף העיקרי שהתייצב מול הנהגת המוסד לביטוח לאומי כדי לקדם את רעיון מיצוי הזכויות היה קואליציית שיח של אנשי אקדמיה וחוקרים במוסד לביטוח לאומי, שהתגבשה בסוף העשור הראשון של שנות ה-2000. חברה פעלו במסגרת המוסד ובדרכים עקיפות (כגון הוועדה למלחמה בעוני ומשרד מבקר המדינה) כדי לקדם את מודעות המוסד לבעיית אי-מיצוי הזכויות. הנהגת המוסד לביטוח הלאומי ראתה באימוץ מדיניות מיצוי זכויות דרך להתמודדות עם משבר האמון ועם לחצים סביבתיים, כגון פעילותם המוגברת של גורמים עסקיים וציבוריים בנושא המיצוי. כשנוכחו מור-יוסף וצוותו, שבגלל התנגדות משרד

---

המחברים מבקשים להודות למוסד לביטוח לאומי על התמיכה ועל הסיוע ולמרוויינים על שיתפו את המחברים בניסיונם ובידע שצברו. עוד מבקשים המחברים להודות באופן אישי לפרופ' דניאל גוטליב, לאמתי קורן ולקובי הלפרין על תרומתם הרבה למאמר.

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

האוצר אין הם יכולים לחולל שינוי של ממש במבנה הקצבאות ובתנאי הזכאות להן, הם שינו נהלים פנימיים במוסד, אימצו דרכי עבודה חדשות, הקימו מערכות לעידוד המיצוי והנהיגו אוטומציה במתן זכאות לקצבאות.

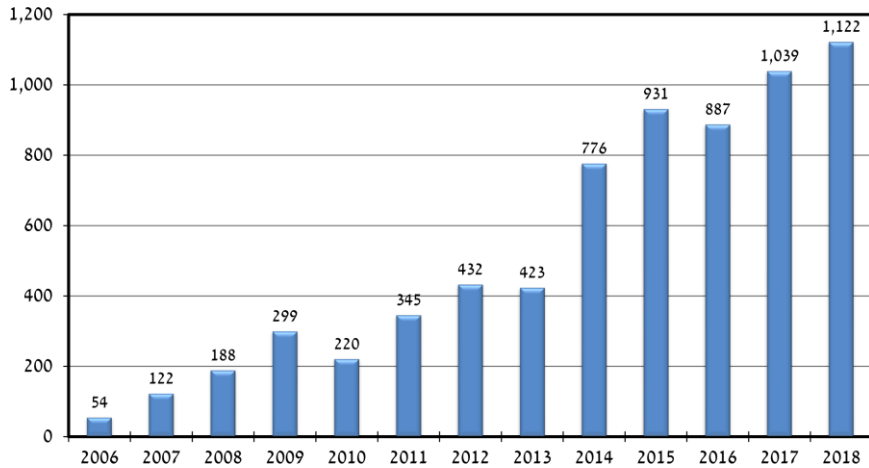
**מילות מפתח:** מדיניות חברתית, המוסד לביטוח לאומי, מיצוי זכויות, Policy Tracing

## 1. מבוא

בעשור האחרון הפך המושג "מיצוי זכויות" מטבע לשון פופולרי בישראל. לצד היותו מושא מחקר וכתובה אקדמיים, הוא זכה לבולטות בשיח הציבורי בקרב קובעי מדיניות, ארגוני סנגור, יזמים פרטיים וכלל אזרחי המדינה. עדות לתהליך זה ניתן למצוא בתרשים 1 להלן, המציג את מגמת הגידול באזכורי המושג באמצעי התקשורת בין השנים 2006-2018: מ-54 בלבד בשנת 2006 ל-1122 אזכורים במהלך 2018; כלומר גידול של פי 20. נדמה שהרעיון האומר שהאזרח רשאי למצות את זכויותיו ושהמדינה מחויבת לאפשר זאת הפך מובן מאליו (גם כשלא בהכרח ההלכה הופכת למעשה). זאת ועוד, מיצוי זכויות מסוגים שונים היה לתחום עיסוקם העיקרי של מגוון ארגונים בחברה האזרחית, חברות עסקיות ובעלי מקצועות שונים, ובהם עורכי דין, עובדים סוציאליים ורואי חשבון (לוי, 2014). גם מערכות שלטון אימצו לחיפון את עקרון מיצוי הזכויות, ובמשרדי הממשלה, ברשויות המקומיות ובחברות ציבוריות אף הוקמו מנגנוני קידום שונים של מיצוי זכויות.

מבט על הגופים הממשלתיים מלמד, שבשנים האחרונות היה זה המוסד לביטוח לאומי שקידם במיוחד את אימוץ מיצוי זכויות כחלק בלתי נפרד מהתרבות הארגונית; מיצוי זכויות הפך אחד מיעדי הפורמליים של המוסד (המוסד לביטוח לאומי, ללא שנה), הוא נושא מחקר מרכזי במנהל המחקר והתכנון של המוסד, מרכיב מרכזי במערכות ההכשרה שלו וזוכה לבולטות רבה באתר המוסד ובפרסומיו. יתר על כן, בשנים האחרונות הוקמו בביטוח הלאומי מספר זרועות שמטרתן לקדם מיצוי זכויות, ונעשה מאמץ גדול להטמיעו בפעילות היומיומית של סניפיו. עדיין חסרים נתונים אמפיריים מוצקים, שיוכלו להעיד על עומק ההטמעה של הליך זה בפעילות השוטפת של המוסד, וגם יודעים מעט מאוד באיזו מידה הוא תרם למיצוי זכויותיהם של הזכאים; הידע נקודתי בעיקרו. יתר על כן, דעת הקהל משקפת ספקנות גדולה באשר למחויבותם של מוסדות ממשלה, והמוסד לביטוח לאומי בכללם, לקדם מיצוי זכויות. יחד עם זאת, ניתן לראות בעליל, שבמוסד לביטוח לאומי חלו תהליך ארגוני ושינוי תודעתי מרחיק לכת בכל הנוגע למיצוי זכויות, ואלה נשאו פרי המתבטא בדרכי הפעולה שלו ובמערכות המשיקות אליו.

תרשים 1: אזכור מיצוי זכויות באמצעי התקשורת (עיתונים, רדיו, טלוויזיה, אינטרנט), 2006-2018



המקור: מערכת יפעת-דיגר, מידע מעיתונות, אינטרנט ותוכניות אקטואליה ברדיו ובטלוויזיה.

מאמר זה מבקש להתחקות אחר התהליך המרתק שעבר רעיון מיצוי הזכויות במהלך שני עשורים – משיח אקדמי, מצומצם למדי בתחילתו, בתחום העבודה הסוציאלית והמדיניות החברתית לציר מרכזי בפעילות המוסד לביטוח לאומי המופקד, יותר מכל מוסד אחר, על הבטחת זכויותיהם החברתיות של תושבי ישראל. במילים אחרות, אנחנו מבקשים לתאר במאמר זה איך הפך מיצוי הזכויות לנושא הניצב בשנים האחרונות בבסיס הפעילות של המוסד לביטוח לאומי.

## 2. סקירת ספרות

### התפתחות הקר מיצוי זכויות בעולם ובישראל

אי-מיצוי זכויות פירושו מצב שבו זכאים לקצבאות ולשירותים מסוימים אינם מממשים את זכותם (Van Mechelen & Janssens, 2017). יישום מיטבי ויעיל של תוכנית חברתית אומר התאמה מלאה בין אוכלוסיית היעד שהיא מיועדת לה, אוכלוסיית הזכאים, לאוכלוסיית המממשים אותה. אבל ייתכנו החטאות שונות; למשל: לא כל אוכלוסיית היעד, האוכלוסייה שקובעי המדיניות ראו לנגד עיניהם כשהגו את התוכנית, אךן זכאית לה על פי חוק; לא כל אוכלוסיית הזכאים לתוכנית מסוימת מממשת זכות זו, כלומר אי-מיצוי זכויות.

זכויות במערכת הביטחון הסוציאלי מעסיקות את חלק הארי של המחקר בנושא מיצוי זכויות (Hernanz, Malherbet & Pallizzari, 2004). יש לכך שתי סיבות: בממשק שבין מדינת הרווחה לבין תושביה הקצבאות תופסות מקום מרכזי; הנתונים עליהן נמצאים בידי מערכות ממלכתיות העוסקות במתן קצבאות ביטחון סוציאלי, ולכן הם נגישים יותר. מחקרים שונים שבחנו את היקף תופעת אי-מיצוי הזכויות בתחום הקצבאות במערכת הביטחון הסוציאלי מצאו שזוהי תופעה נפוצה במדינות רווחה. עוד הם מצאו, שבעיה זו מחריפה, כשמדובר בקצבאות סלקטיביות, כגון הבטחת הכנסה או סיוע בדיוור, שבהן שיעורי המיצוי נמוכים במיוחד. בסקירה שנערכה בהזמנת ה-OECD נמצא ששיעורי המיצוי של קצבאות אלה נעים בין 40% ל-80% בלבד (Hernanz, Malherbet & Pallizzari, 2004). בסקירה אחרת שנערכה במספר מדינות באירופה נמצא ששיעורי המיצוי של קצבאות, רובן הגדול סלקטיביות, נעים בין 33% ל-88% (Finn & Goodship, 2014). ואולם יש לציין שעקב המחקר המצומצם למדי בתחום זה במדינות רווחה רבות ועקב השוני בשיטות המדידה ובמאפייני התוכניות שנבחנו, עדיין קשה לערוך השוואה שתיתן תמונה מהימנה ותקפה.

העניין המחקרי, ובהמשך המקצועי והציבורי, במיצוי זכויות במערכות הביטחון הסוציאלי החל להתעורר בבריטניה כבר בראשית שנות ה-70 של המאה ה-20. המניע היה אי שביעות הרצון של חוקרים וארגוני סגור מאופן טיפולה של מדינת הרווחה בענייני העוני, ובמיוחד מהשימוש בקצבאות סלקטיביות כאמצעי התמודדות עימה. המחקר הראשון אפוא עסק באי-מיצוי (non take-up) של קצבאות קיום סלקטיביות (Lister, 1974). בשנים שלאחר מכן נערכו בבריטניה עוד מספר מחקרים – רובם במימון ארגוני סגור – שעסקו בקידום תוכניות ביטחון סוציאלי לקבוצות מודרות (Adler, 1977) או בהשתתפות המדינה בהוצאות דיוור של אנשים החיים בעוני (Taylor-Gooby, 1976), וביקשו להעריך את היקף תופעת אי-מיצוי הזכויות. במקביל, בארצות הברית, לאחר שהורחבו מסוף שנות ה-60 ובמהלך שנות ה-70, התוכניות המיועדות להתמודד עם עוני, זיהו חוקרים את בעיית האי-השתתפות (non participation) בתוכניות אלה כאחת ממגבלותיהן והצביעו על היקפה (Bendick, 1980).

במהלך העשור שלאחר מכן נעשה בבריטניה מאמץ לשכלל את כלי המדידה של שיעורי האי-מיצוי של קצבאות ושירותים שונים, לעיתים קרובות בתמיכת מערכות הביטחון הסוציאלי הממלכתיות, שביקשו לשפר את תפקודן. תמיכה זו היתה חיונית, משום שהנתונים ששימשו את החוקרים היו על פי רוב נתוני סקרים או נתונים אדמיניסטרטיביים שאספו או יצרו מערכות אלה. ואכן, כבר באמצע שנות ה-80 החל המשרד המופקד על ביטחון סוציאלי בבריטניה בהערכת שיעור האי-מיצוי של הקצבאות במדינה זו (Finn & Goodship, 2014). יתר על כן, ולא פחות חשוב מכך, חוקרים מדיסציפלינות שונות השקיעו מאמצים בבניית מסגרות תיאורטיות מורכבות יותר לניתוח התופעה (Ashenfelter, 1983; Craig, 1991; Kerr, 1982; Moffit, 1983; Protass, 1981).

ב-1995 פורסם מחקרו פורץ הדרך של ון אורשוט (Van Oorschot, 1995), שבו הציג מודל תיאורטי כוללני המסביר את אי-מיצוי הזכויות. מודל זה נשען על בסיס אמפירי מוצק

והתייחס לא רק למגבלות הפרט, אלא גם לחסמים בירוקרטיים ולמאפייני תוכניות. במחקר זה זיהה ון אורשוט שלוש רמות של אי-מיצוי – רמת המנהל והפקידות, רמת הלקוח ורמת הקצבה – בכל אחת מהן יש גורמים העלולים למנוע מהפרט לממש את זכויותיו. ואולם בשני העשורים האחרונים אפשרה הנגישות הגדולה יותר לנתונים על אי-מיצוי, חלקם נאספו בידי מערכות ממשל (מ-1997 החלה מערכת הביטחון הסוציאלי הבריטי לפרסם דרך קבע נתוני אי-מיצוי), להרחיב מאוד את הידע על היקפי האי-מיצוי ועל הגורמים לכך (Van Mechelen & Janssens, 2017).

ניכר שהתפתחות המחקר על אי-מיצוי זכויות בישראל קשורה קשר הדוק לצעדים שנקטו מדינות אחרות, ובמיוחד בריטניה, שהדיון שהתנהל בה על מדיניות חברתית השפיע מסיבות שונות השפעה רבה על המחקר ועל השיח בתחום זה בישראל (גל והולר, 2015). בדומה למקרה הבריטי, גם בישראל התפתח שיתוף פעולה הדוק בין חוקרים באקדמיה לבין מערכות מחקר ממלכתיות, במיוחד במוסד לביטוח לאומי ובמשרד הרווחה. מערכות אלה, על חוקריהן, הן מקור לנתונים, משתתפות בעבודת המחקר עצמה, וכשמדובר במוסד לביטוח הלאומי, הוא אף ערך או מימן רבים מהמחקרים.

כבר במחקר חלוץ שערכו אברהם דורון, אז מרצה צעיר בבית הספר לעבודה סוציאלית באוניברסיטה העברית, ורפי רוטר, אז ראש מערך המחקר במוסד לביטוח לאומי בישראל (דורון ורוטר, 1976), באה לידי ביטוי השותפות בין האקדמיה לבין המוסד לביטוח לאומי. מחקר זה עסק, בין היתר, באי-מיצוי זכויות, ובחן את קשיי יישומה של תוכנית להשלמת שכרם של בעלי הכנסות נמוכות, שהופעלה בשנת 1970.

הניסיון הראשון לחקור ישירות מיצוי זכויות היה מחקרו של בן-אריה, שנכתב בשנת 1994 (אך לא פורסם), אף הוא במסגרת בית הספר לעבודה סוציאלית באוניברסיטה העברית. הוא התמקד בשאלת אי-מיצוי זכויותיהן לקצבאות הביטוח הלאומי של משפחות במצוקה קשה במועצה האזורית שפיר. התשתית התיאורטית והמושגית של מחקר זה נשאבה ברובה מהשיח האקדמי על אי-מיצוי זכויות בבריטניה. במחקרו ראיין בן-אריה, יחד עם יהודית בר-און, אז פקידה בכירה במשרד העבודה והרווחה, 50 משפחות שחיו במצוקה קשה במושבים שבמועצה אזורית זו. המחקר נערך בתמיכת משרד העבודה והרווחה והמוסד לביטוח לאומי. ממצאיו חידדו את הקשר בין תחושת הזכאות ורמת הידע על זכויות לבין מימושן.

מספר שנים לאחר מכן פרסמו שתי חוקרות במוסד לביטוח לאומי, דליה גורדון ותמר אליאב (1997), את ממצאי מחקרן על הכנסת מרכיבים סלקטיביים לתוכנית קצבאות הילדים במחצית השנייה של שנות ה-80. המחקר נשען על נתונים מנהליים של המוסד. אחת התמות המרכזיות בו היתה אי-מיצוי זכויות, והממצאים הצביעו על "מיצוי זכויות [...] חלקי" (עמ' 83) בשל המרכיבים הסלקטיביים שהוכנסו לקצבה.

נדמה שההרצאה שנשא בירושלים ב-1997 וים ון אורשוט – תורגמה לעברית ופורסמה בגיליון מיוחד של **ביטחון סוציאלי** (ון אורשוט, 1999) – תרמה תרומה של ממש להאצת המחקר על מיצוי זכויות בישראל. הרצאה זו, שהציגה את הבסיס התיאורטי והאמפירי של מודל האי-מיצוי, הביאה לראשונה לפני הקורא העברי, ובכתב עת שהמוציא לאור שלו הוא המוסד לביטוח לאומי, את נושא אי-מיצוי הזכויות.

במקביל להתפתחויות אלה במחקר, התחוללו בזירה הציבורית מספר תהליכים, שהצביעו על ניסיונות ראשוניים לתרגם לפרקטיקה את הרעיון של מיצוי זכויות. ב-1956 הוקם, בהשראת דגם שנהג בבריטניה, **שירות ייעוץ לאזרח** (שי"ל), שעבד בו מתנדבים בעיקר, והוא סיפק לאזרחים מידע בתחומים שונים כדי שיוכלו לממש את זכויותיהם. מ-1975 ואילך פרס עליו את חסותו משרד הסעד (כיום משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים) (בן יהודה, 2015). ואולם באמצע שנות ה-90 הוקמו מספר ארגוני חברה אזרחית, שהושפעו מארגונים דומים בצפון אמריקה, והחלו לממש את הרעיון של קידום אקטיבי של זכויות חברתיות. הראשון, **סנגור קהילתי**, הוקם ב-1993 ופעל בעיקר בירושלים ובבאר שבע, והשני, **ידיד**, שהוקם ב-1997, פרס מרכזי זכויות במקומות רבים ברחבי הארץ. שני הארגונים ביקשו לקדם בעת ובעונה אחת זכויות ברמת הפרט, עבודה קהילתית ושינוי מדיניות חברתית (Torczyner, 2001). מתכונת פעולה שונה יזמה עמותת **מעורבות** בשיתוף אגף הרווחה בעיריית ירושלים. היא הקימה בבירה מרכזי סיוע שהדגש בהם היה מענה מהיר לצורכיהם של משתמשי השירותים תוך שיתופם בתהליך, כשמיצוי זכויות היה מרכיב מרכזי בפעילות זו (זעירא ובן-הרוש, 2007).

במחצית הראשונה של העשור הראשון של שנות ה-2000 החלו להתפרסם מחקרים ראשוניים (אף הם של חוקרים בבתי ספר לעבודה סוציאלית), שבמרכזם ניצב הדיון באי-מיצוי זכויות בקרב אוכלוסיות יעד ייחודיות. רימרמן, שוורץ ולי-אור (2000) פרסמו ממצאי מחקר, שנערך במימון המוסד לביטוח לאומי, על אנשים עם מוגבלות בקיבוצים שלא מיצו את זכויותיהם בביטוח הלאומי. מספר שנים לאחר מכן, בהסתמכה על נתוני הביטוח הלאומי ומשרד הרווחה ועל ראיונות עם נציגים של ארגוני סנגור, הצביעה אנה אזולאי-זלטקין (2005) על בעיית אי-מיצוי זכויותיהם של מהגרי עבודה שעברו תאונות עבודה ועל גורמיה. שני המאמרים התפרסמו ב**ביטחון סוציאלי** ולו בדבר העורך, שהדגיש את חשיבותו של נושא מיצוי הזכויות (גל, 2007). במקביל פרסמו מומי דהן ואודי ניסן בכתבי עת בין לאומיים (Dahan & Nisan, 2006, 2007) מאמרים שעסקו בהשפעתם של גודל הקצבה ומידע על שיעורי מיצוי של הנחות בתשלום על מים.

גם בפרקטיקה חלו בתקופה זו מספר התפתחויות. העיקרית שבהן היא כניסתם של יזמים מהשוק החופשי לתחום מיצוי הזכויות. חברות עסקיות, כמו **המרכז למימוש זכויות רפואיות** (החברה של לבנת פורן שהוקמה ב-2003), ואנשי מקצוע בתחום המשפט והרפואה החלו לעסוק בקידום תביעות של מבטחים נגד הביטוח הלאומי, חברות ביטוח ומס הכנסה. בעוד אלה פעלו מתוך כוונת רווח, החלו משפטנים מטעם ארגוני החברה האזרחית

לבסס בישראל את עריכת הדין הקהילתית, פעילות שמקורה בארצות הברית. הביטוי המוסדי העיקרי של פעילות זו היה הקליניקות המשפטיות שליד בתי הספר למשפטים. קהל היעד היה פרטים הנמנים עם אוכלוסיות מודרות, הסיוע ניתן ללא תמורה כספית, והזירה המרכזית של פעילות זו הייתה בתי המשפט (בן יהודה, 2015).

אם כן, ניתן לראות שכבר באמצע העשור הראשון של שנות ה-2000 הייתה תשתית ראשונית של מחקר בנושא מיצוי זכויות בישראל; חוקרי מדיניות חברתית בישראל, הן באקדמיה והן במערכות המחקר של הגופים הממשלתיים המופקדים על זכויות חברתיות, הכירו באי-מיצוי זכויות אלה. במקביל היו גורמים בחברה האזרחית, בשוק החופשי ואף במערכות ממשל שיזמו פעולות חד פעמיות אך מגוונות לקידום מיצוי זכויות. ועדיין לא זכה נושא זה לעניין ציבורי של ממש, והפעילות הציבורית והפרטית לטובתו נותרה שולית. בתחום המחקר ופיתוח הידע טרם נוצר בסיס אמפירי ותיאורטי רחב דיו, שיוכל לקדם את שינוי השיח הציבורי ואת עיצוב המדיניות בהקשר זה. כך, למשל, עדיין חסרה תמונה מקיפה באשר להיקף אי-מיצוי הזכויות בקצבאות המרכזיות של הביטוח הלאומי.

בהמשך נראה שבמחצית השנייה של עשור זה התרחבו המחקר והפרקטיקה. התהליך שהחל בשנות ה-70 הוביל להאצה גדולה במחקר, להתגבשות קהילת חוקרים העוסקים בנושא ולניסיונות ראשוניים לתרגם את הידע הזה למדיניות. האצה חלה גם במעורבותם של חברות פרטיות ושל מוסדות החברה האזרחית בקידום מיצוי זכויות לפרטים ולקהילות. במחקר המתואר במאמר זה ניצבת השאלה כיצד העמידו קואליציית השיח והשינויים שחלו במוסדות, בעשור השני של שנות ה-2000, את נושא מיצוי הזכויות בלב העשייה של המוסד המרכזי העוסק בזכויות חברתיות בישראל, המוסד לביטוח לאומי. במיוחד נתמקד בשנים 2012-2016, שבהן עמד בראש המוסד שלמה מור-יוסף, ואשר במהלכן הפך שיח מיצוי הזכויות למדיניות ולתוכנית פעולה. במוסד לביטוח לאומי הוקמה שורה של מערכות ואומצו פרקטיקות שונות, שנועדו להרחיב לאין ערוך את נגישותם של הזכאים לקצבאות לזכויותיהם.

### המסגרת התיאורטית – שיח רעיונות מוסדי (Discursive Institutionalism)

המסגרת התיאורטית שבאמצעותה נבקש להסביר את תהליך השינוי המדובר משלבת בין שני גופי ידע – אחד עוסק במיסוד ואחד ברעיונות. מסגרת זו משקפת מגמה הרווחת בשנים האחרונות בקרב חוקרי מדיניות חברתית, שרואים את תרומתו של שילוב זה להסבר תופעות של מדיניות חברתית ולהבנתן (Béland, 2019; Starke, 2006).

מכיוון שבמוקד מחקר זה ניצבת בחינת תהליך שינוי המדיניות שהתחולל בתוך מערך מרכזי של מדינת הרווחה, המוסד לביטוח לאומי, גוף ידע מרכזי ראשון שיש בו כדי לסייע

בהבנת התהליך הוא **המוסדיות החדשה** (New Institutionalism). בשונה מגישות קודמות להסבר מדיניות חברתית, שראו בגורמים פוליטיים או בתהליכים חברתיים, כלכליים או דמוגרפיים מניעים לשינויי מדיניות חברתית, גוף ידע זה מצביע על תרומתם של תהליכים פנים-מוסדיים. הוא מדגיש לא רק את התובנה שתהליך עיצוב מדיניות חברתית קורה הלכה למעשה בתוך מוסדות, ולא דווקא מוסדות פוליטיים, אלא גם שמוסדות אלה אינם זירה ניטרלית שבה מתנהל תהליך קבלת החלטות. המוסדות עצמם, מאפייניהם והשקניהם הפועלים בהם, כולם יחד תורמים תרומה כבדת משקל לעיצוב המדיניות החברתית (Goodin 1996; Pierson & Skocpol, 2002). המוסדיות החדשה רואה ב"מוסד" מכלול של מבנים, תהליכים וכללים שיש לו תפקיד אוטונומי בעיצוב מדיניות. במילים אחרות, למוסדות ולדרכי פעולתם השפעה עצמאית על המדיניות המתעצבת בתוכם (March & Olsen, 2008).

אחת הטענות החשובות של חוקרי המוסדיות החדשה היא שתהליכי עיצוב מדיניות חברתית מתנהלים, לעיתים קרובות, בהדרגה והרחק מהזירה הפוליטית הפורמלית. חוקרים כגון פיטר הול (Peter Hall, 1993), גייקוב הקר (Jacob Hacker, 2004) ובמיוחד קתלין תלן (Kathleen Thelen, 2004) הראו, שניתן להבחין בין סוגים שונים של מדיניות. הם הדגישו שהחלטות הנוגעות למדיניות חברתית לא בהכרח מסמנות (בדרך כלל לא) תפנית דרמטית במדיניות הנוהגת או גיבוש מדיניות חדשה להתמודדות עם בעיה חברתית שלא טופלה קודם לכן, אלא לובשות צורות מגוונות של שינוי הדרגתי שתוצאותיו עשויות להתבהר רק כעבור זמן. תלן ועמיתיה (Streek & Thelen, 2005; Mahoney & Thelen, 2010) זיהו ארבעה דפוסים של שינויי מדיניות הדרגתיים. הדפוס הרלוונטי ביותר לדיוננו הוא יצירת שכבות (layering). כאן אין שינוי המדיניות כרוך בהחלפת מדיניות נוהגת במדיניות חדשה, אלא בהוספת מרכיבים חדשים לזו הראשונה (van der Heijden, 2011). המטרה של סוכני השינוי במקרה זה היא להכניס למדיניות הנוהגת תיקונים או תוספות שבסופו של יום יחוללו בה שינוי מרחיק לכת (Arlotti & Aguilar-Hendrickson, 2018; Capano, 2018; Shpaizman, 2014).

בתוך גוף הידע הרחב של המוסדיות החדשה, שהתפתח מאז שנות ה-80 של המאה ה-20, ניכרים הבדלים דיסציפלינריים והדגשים שונים באשר למוקד הניתוח. אלה הצמיחו בתוכם זרמים אחדים (Béland, 2019). הניתוח במחקר זה נשען בעיקרו על אחד הזרמים הללו – שיח רעיונות מוסדי (Discursive Institutionalism). זרם זה מזהה במיוחד עם עבודתיה של ויויאן שמידט (Schmidt, 2008), שביקשה למצוא נקודת השקה בין הגישה המוסדית לבין זו המתמקדת ברעיונות ובשיח.

הגישה הרעיונית (Ideational Approach) צמחה בשנות ה-90 של המאה ה-20 כתיקון לנטייה של גישות מוסדיות (לפחות בדפוסיהן הראשונים) להסביר מצבי קיפאון או סטטוס קוו במדיניות החברתית טוב יותר מתהליכי שינוי המתחוללים בה. נקודת המוצא של הגישה הרעיונית היא שרעיונות חיוניים להבנת תהליכי עיצוב מדיניות (Hall, 1993). הגדרת



הרעיונות לפי גישה זו רחבת היקף – מהנחות יסוד המשמשות בסיס לחשיבה או להשקפת עולם, דרך הצעות קונקרטיות למדיניות וכלה בדרכים שבהן שחקני מדיניות ממסגרים אותה ומציגים אותה לקובעי מדיניות אחרים או לציבור רלוונטי (Boswell & Hampshire, 2017). בשנים האחרונות מתפתח דיון בדבר אופי המפגש בין רעיונות לבין מושג מרכזי אחר בדיון על פוליטיקה ומדיניות – עוצמה (Parsons, 2016). המסקנה הנחרצת מהידע שהצטבר עד עתה בספרות המחקר היא שלא ניתן לראות ברעיונות רק השתקפות של אינטרסים או אמצעים לקידום מדיניות המושפעת בעיקר מגורמים אחרים, אלא גורם בפני עצמו החיוני להבנת תהליכי עיצוב מדיניות.

זרם שיח הרעיונות המוסדי מעשיר את הבנת תהליך עיצוב מדיניות חברתית בכך שהוא משלב בין ההבנה שמוסדות, על מאפייניהם, הם זירת פעולתם של שחקני מדיניות לבין ההבנה שמוסדות הם מערכת הנתונה להשפעת פעולותיהם, מחשבותיהם ודבריהם של שחקנים אלה. רעיונות תופסים מקום מרכזי בתהליך זה, והם מעניקים לשחקנים הפועלים מחוץ למערכת זו ובתוכה, את היכולת לחולל שינוי מדיניות. על כן נדרש מאלה החוקרים תהליכי מדיניות לעקוב אחר התפתחותם של רעיונות ואחר אופן השתלבותם בתהליך עיצוב המדיניות (Carstensen & Schmidt, 2016). זאת ועוד, חיוני לבחון את הדרך שבה השיח, המתנהל בין גורמים חיצוניים לבין שחקני המדיניות ובין שחקני המדיניות לבין עצמם או לציבור הרלוונטי להם, הוא גורם מכריע בשינוי מדיניות בתוך המערכת המוסדית שבה החלטות המדיניות מתקבלות (Schmidt, 2008).

בהקשר זה ראוי להתייחס למושג "קואליציית שיח" (Discourse Coalition), הרלוונטי במיוחד למקרה שלפנינו. מושג זה צמח מתוך גישה לחקר עיצוב מדיניות ציבורית המתמקדת ברשתות מדיניות (Marsh & Rhodes, 1992). גישה זו מדגישה את תרומתה של פעילותם המשותפת של שחקני מדיניות מגוונים, המשתייכים למגזרים ולמסגרות ארגוניות שונים, לקידום רעיון מדיניות שהם תומכים בו. תופעה זו כונתה, בין היתר, גם "קואליציית סגור" (Sabatier, 1988) ו"קהילה אפיסטמית" (Haas, 1992). קואליציית שיח מתארת קבוצה של חוקרים ופקידים בכירים, החולקים הבניה חברתית משותפת. אף שלא בהכרח השקפת עולמם זהה ולא בהכרח הם נוקטים אותן עמדות בנושאים אחרים, החברים בקואליציה זו חולקים הבנה משותפת בדבר מהותה של בעיה שסביבה הם משתפים פעולה ובדבר האופנים שבהם יש להבין את משמעותה (Hajer, 1993). הם פועלים בדרכים שונות כדי לקדם את ההתמודדות עם הבעיה שהם מזהים: הם נעזרים במקורות ידע (ממצאי מחקר), חותרים להשיג לגיטימציה (תמיכה ציבורית) ועוצמה פוליטית (תמיכתם של בעלי עוצמה פוליטית למשל) ומציגים את התוצאות הצפויות של המדיניות המוצעת כדי לשכנע קובעי מדיניות לאמץ את תפיסתם (Bulkeley, 2000). כבר בתיאור הרקע לשינוי מדיניות המוסד לביטוח לאומי בסוגיית מיצוי הזכויות עולה בבירור שהדיון בה החל עוד שנים לפני התהליך. הראינו שדיון זה התנהל בעיקר בקרב חוקרים במוסדות אקדמיים מחוץ למוסד

הביטוח הלאומי, אך נשען על שיתופי פעולה הדוקים במישורים שונים עם אנשי המחקר בביטוח הלאומי ובמשרד הרווחה.

אם כן, זוהי השאלה העומדת במרכז מחקר זה: מה הם הגורמים הרעיוניים והמוסדיים המסבירים את אימוץ מיצוי הזכויות כמוטיב מרכזי בשיח שהתנהל במוסד לביטוח הלאומי בשנים 2012-2016? במיוחד נרצה להבין מה חלקה של קואליציית השיח שהתגבשה סביב אי-מיצוי הזכויות בהנעת קובעי המדיניות במוסד לביטוח לאומי לאמץ מדיניות של קידום מיצוי זכויות ואיך הציבו קובעי המדיניות נושא זה במרכז פעילותו של המוסד.

### 3. שיטה

חקר המדיניות לקידום מיצוי זכויות במוסד לביטוח לאומי בשנים 2012-2016 נערך באמצעות policy tracing (התחקות אחר תהליך עיצוב המדיניות). שיטת מחקר זו פותחה ושוכללה בשנים האחרונות כדי להפיק ממחקר איכותני, המתמקד בעיצוב מדיניות ונשען על חקרי מקרה, תוצאות מובהקות יותר ואף להסיק סיבתיות. בשיטה זו מפנים תשומת לב גדולה לזיהוי ברור של התהליך המוביל לקבלת ההחלטה על מדיניות (Collier, 2011; Kay & Baker, 2015).

גייקובס (Jacobs, 2014) הדגיש את יתרונותיה, כשערך מחקרים הבוחנים את תפקידם של רעיונות בתהליכי עיצוב מדיניות, לנוכח הקושי המהותי לבודד את תרומתו של רעיון, המשתנה הבלתי תלוי, לאותם תהליכים. זאת ועוד, משום שמחקר מסוג זה נשען על ההנחה שרעיון הוא זה שמניע את פעולותיהם של קובעי מדיניות, יש קושי רב בזיהוי המנגנונים שבאמצעותם תהליכים אלה מתנהלים ובהבחנה בין רעיונות לבין גורמים אחרים, חומריים, שייתכן שתורמו גם הם את תרומתם. הוא הציע להתמודד עם קשיים אלה על ידי בחינה לאורך זמן של התהליך שהוביל לעיתוי של קבלת ההחלטה. עוד הוא הציע להציג לפי שיטה את ההקשר המוסדי והפוליטי שבו נקבעה המדיניות. לבסוף הדגיש גייקובס את חשיבותו של בסיס תיאורטי מוצק, המצביע על הלוגיקה של התהליך ועל המנגנונים המרכיבים אותו.

במחקר זה אימצנו את שיטת המעקב אחר מדיניות. תחילה עקבנו אחר התפתחות השיח אודות מיצוי זכויות, שניהלו השותפים לקואליציית השיח במחצית השנייה של העשור הראשון של שנות ה-2000, ובהמשך התחקינו אחר המעבר של הרעיון לתוך המוסד לביטוח לאומי ואחר השינויים שחלו בו. הפנינו תשומת לב להקשר הציבורי, שיצר את הלחצים לאימוץ המענה של קידום מיצוי זכויות, אך גם להקשר המוסדי, שעיצב את דפוס אימוץ הרעיון במוסד לביטוח הלאומי. את הממצאים ניתחנו כאמור דרך שיח הרעיונות המוסדי המאפשר לספק הסבר משכנע לתהליך עיצוב מדיניות דרך המפגש בין רעיונות למסגרת מוסדית.

המקורות שנעזרנו בהם כללו חומרי הדרכה לעובדים, תכתובות, חוזרי מנכ"ל, פרוטוקולים של ישיבות מנהלת המוסד לביטוח לאומי, ועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת והוועדה למלחמה בעוני, דוחות מחקר ודוחות של גופים ציבוריים. בה בעת ערכנו ראיונות מובנים-למחצה עם 13 פקידים בכירים בשירות המדינה – סוכני מיצוי זכויות ברמת המנהל וקובעי מדיניות. למעט מנכ"ל המוסד לביטוח לאומי, שלמה מור-יוסף, לא הוזכרו המרואיינים בשם, כדי לאפשר להם ביטוי חופשי בריאיון.

באמצעות הראיונות ביקשנו להתחקות אחר צומתי מדיניות מכריעים, ולבחון את תהליך השינוי במבט-על. בראיונות הבחנו בין ידע תיאורטי בנושאי מדיניות לידע אודות הסיבות שהביאו לקביעת מדיניות ואודות תהליכי התפתחותה (Nowlin, 2011). המרואיינים התבקשו להתייחס לתהליך מיצוי הזכויות מנקודת מבט ארגונית-ניהולית ולבחון אילו פעולות מיצוי זכויות נעשו ברמת הארגון ומה הניע אותן.

המחקר אושר בידי ועדת האתיקה למחקרים בבני אדם של בית הספר לעבודה סוציאלית ורווחה חברתית ע"ש פאול ברוואלד, האוניברסיטה העברית בירושלים.

## 4. התפתחות שיח ופרקטיקה של מיצוי זכויות במוסד לביטוח לאומי, 2012-2016

### מיצוי זכויות בשוליים (2008-2012)

אף שמשנת 2008 ואילך עסק מנהל המחקר במוסד לביטוח לאומי במחקר על מיצוי זכויות, לא עמד נושא זה במוקד תשומת הלב של ראשי המוסד בתקופה זו. לקראת סוף העשור הראשון של שנות ה-2000 ריכז המוסד לביטוח לאומי את מאמציו בגביית חובות ובמניעת הונאה של אזרחים את המוסד (דורון, 2010; לביא, 2010). אסתר דומיניסיני, מנכ"לית המוסד לביטוח לאומי באותן שנים, אמרה לא אחת דברים ברוח זו: "יש מיליארדי שקלים בשנה של כספי קצבאות המשולמים לחינם. [...] זה חבל, כי מדובר במיליארדי שקלים שיכולים היו להיות מופנים לנכים הקשים באמת. לכן דווקא האינטרס של הנכים, הקשישים ומקבלי אבטחת ההכנסה הוא שנהיה קפדניים ונילחם בתופעת ההונאות. זה הכי סוציאלי בעולם" (ארלוזורוב, 2009). דוגמה טובה לתפיסתה היא התוכנית לבניית מערכת ממשקים מורכבת לגביית החובות בקצבאות הביטוח הלאומי, שהיתה פרויקט מרכזי במוסד לביטוח לאומי בשנים אלה (המוסד לביטוח לאומי, 2013א).

עיסוק זה בחובות ובהונאה נבע מתפיסת ניהול שדגלה ביעול תהליכי עבודה, כגון הגבייה, מתוך המחשבה שישפרו את תפעול המוסד. ניתן למצוא ביטוי לתפיסה זו בפרסומים רשמיים שלו באותה תקופה. בדוח השנתי לשנת 2009 של הממונה על חופש המידע בביטוח

הלאומי צוין, שאחד היעדים העיקריים הוא "שיפור תהליכי העבודה והניהול" לצד "שיפור השירות לאזרח ומיצוי זכויותיו וחובותיו" (עמ' 26). ואולם הפעולות לשיפור השירות התמקדו במערכת ולא באזרח, כלומר נועדו להקל את העומס בסניפים ולא בהכרח למצות זכויות (המוסד לביטוח לאומי, 2010). דומינסיני עצמה חיזקה עמדה זו: "הציבור צודק כשהוא כועס, כי הטיפול שלנו בו אינו יעיל, ועל כך אני לא אוותר. אחת המטרות המרכזיות שלי היא לשפר את תודעת השירות של המוסד, גם אם זה יהיה כרוך בהתעמתות עם העובדים" (ארלוזורוב, 2009).

מגמה זו גם לוותה בפעולות שיסייעו בהמשך במהלך קידום מיצוי הזכויות. תחת הנהגתה של דומינסיני נעשה מאמץ להרחיב את תהליך הדיגיטציה של המוסד ולבנות מאגר מידע מקיף על מאפייני התובעים ועל זכויותיהם. תהליך זה השתלב בתפיסתה שעל פקדי הזכאות להציע ללקוחות המוסד טיפול כוללני, כלומר מעבר מטיפול המתמקד בסוג קצבה אחד למבט רחב על מכלול הזכאויות העומדות לרשות האזרח (המוסד לביטוח לאומי, 2013א). תפיסה זו הצריכה שינוי מהותי בדפוסי העבודה בסניפים. שני תהליכים אלה סייעו בשנים שלאחר מכן ליצור תשתית מידע ודפוסי טיפול המאפשרים לפקדי המוסד ליום פעולות להרחבת מיצוי זכויותיהם של התובעים.

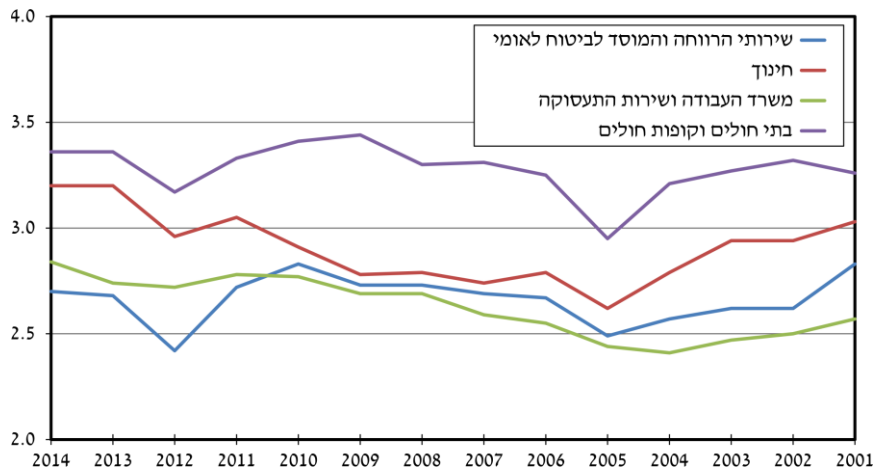
ניכר שהפעילות הגוברת של גורמים בשוק החופשי, שהציעו סיוע בתשלום לאזרחים שהגישו לביטוח הלאומי תביעות זכאות (בעיקר בתחום קצבאות הנכות), דחפה את המוסד לפעול להקלת תהליך התביעות (כנסת ישראל, 2011, 2014). בשלהי 2011 נעשו מספר פעולות המקדמות מיצוי זכויות, בין באמצעות מידע שהעבירו גופים שונים לביטוח הלאומי לצורך קידום המיצוי ובין באמצעות פיתוח כלים חדשים וייעול תהליכים בקצבאות שונות, ובעיקר בקצבאות הנכות ובוועדות הרפואיות. חוד החנית של פעולות אלה היה הקמת מרכזי **יד מכוונת**, שהציעו לתובעי קצבאות נכות סיוע בהכנת המסמכים לוועדות הרפואיות. מרכזים אלה, שהפעילו גורמים עסקיים במימון המוסד לביטוח לאומי, נועדו להשיג מספר מטרות: לשפר את חוויית התובעים בתהליך התביעה; ליעל את עבודת הוועדות הרפואיות; להגביר את מיצוי הזכויות; לחזק את האמון של המבוטחים במוסד לביטוח לאומי (רוזן, נאון וסמואל, 2016).

### **"ממשפטיית לשירותיות" (2012-2015)**

עם כניסתו של שלמה מור-יוסף לתפקיד מנכ"ל המוסד לביטוח לאומי, במארכ 2012, החל במוסד תהליך שינוי בתפיסת נושא מיצוי הזכויות. תהליך זה הואץ בעקבות תהליכים עסקיים וחברתיים. התחרות הגוברת בין חברות פרטיות לבין עורכי דין על קידום זכויותיהם של אזרחים בביטוח הלאומי, שבאותה שנה אף הגיעה להתדיינות מתוקשרת בבית המשפט, חידדה את תחושת הציבור שמערכות המוסד לא נגישות ולכן נדרש ייצוג חיצוני (כנסת ישראל, 2014; לוי, 2014). מותו של הפעיל החברתי משה סילמן, שהצית את

עצמו במחאה על עיקול בגין חוב לביטוח הלאומי, העצים מאוד את דימויו של המוסד כארגון בירוקרטי ומנוכר המתנכל לאזרחים ולא רגיש לצורכיהם (חובל ואבן, 20.7.2012). המעמד הציבורי של המוסד היה בשפל בתקופה זו. הוא השתקף בסקרי דעת הקהל, שדירגו את שביעות הרצון מהטיפול שהציע הביטוח הלאומי בתחתית סולם מוסדות הציבור (ראו תרשים 2 להלן). בסולם שבין 1 ל-5 ניתן לראות בבירור שבשנת 2012 חלה ירידה תלולה, מתחת ל-2.5, בשביעות הרצון משירותי הרווחה (כולל הביטוח הלאומי).

תרשים 2: שביעות הרצון משירותים שונים של המדינה



מקור: ביצועי המגזר הציבורי בישראל: ניתוח עמדות אזרחים והערכת מצב לאומית (ויגודה-גדות ומזרחי, 2014).

מור-יוסף הכיר במגמות אלה כבר עם כניסתו לתפקיד: "אני מוסד שמתמקד בלתת, לעומת מס הכנסה שרק לוקח מאנשים. על אף זאת, הזעם כלפיי הוא גדול בהרבה מאשר הזעם המופנה כלפי כל מוסד ציבורי אחר" (ארלוזורוב, 2012). על השירות ועל היכולת של הביטוח הלאומי, כגוף מבצע ולא מחוקק, להשפיע על מדיניות הוא הצהיר ש"אנחנו צריכים לשפר את חוויית השירות ואפילו כשאומרים 'לא' למישהו, לפחות שיבין למה לא. זה נכון שהביטוח הלאומי הוא גורם מבצע, אבל בוודאי לא ההנהלה או אני לא רואים את עצמנו רק כמבצעים, אלא יש לנו תפקיד מרכזי בהשפעה על המדיניות ועיצובה" (ניב, 2012).

למרות ההצהרות האלה, נדמה שראשי המוסד לביטוח לאומי היו מודעים היטב ליכולתו המוגבלת לשנות בפועל את מדיניות הביטוחן הסוציאלי, כלומר את תנאי הזכאות בתוכניות או את נדיבותן (דורון, 2015). התלות הרבה של המוסד לביטוח לאומי בתקצוב משרד האוצר והתפיסות החברתיות הרווחות בקרב קובעי המדיניות במשרד זה חסמו שינויים דרמטיים במדיניות החברתית, שתכליתם היתה להגדיל את הנדיבות או לשפר את

תנאי הזכאות של קצבאות הביטוח הלאומי באותה עת (ריאיון עם שלמה מור-יוסף). לכן למרות הביקורת על חלק מתנאי הזכאות ועל רמת הסיוע של תוכניות הביטחון הסוציאלי שהפעיל המוסד ולמרות שאיפתו לשפר את דימויו ולהעניק לאזרחים סיוע נדיב יותר, נאלצו ראשיו לקבל את מרות השלטון. בה בעת הם בחרו להתמקד בשינוי מרחיק לכת בדרך הטיפול בתביעות לקצבאות. במילים אחרות, מור-יוסף ושותפיו בהנהגת המוסד לביטוח לאומי העדיפו להתמקד בצמצום המכשולים שעמדו לפני זכאים, ובהם הטרחה הכרוכה בהגשת תביעה לקצבה, ולקצר את משך הזמן עד אישורה.

מעשית, ביקשה ההנהלה החדשה לשנות את התרבות הארגונית של המוסד, כשבמרכז מאמץ זה ניצב הרעיון של מיצוי הזכויות (פרוטוקול ישיבת מנהלת המוסד לביטוח לאומי, 15.4.2012). לצידו של מור-יוסף עמדו קובי הלפרין, אז יועץ בכיר למנכ"ל לענייני שירות, דיגיטל וחקיקה, שעבד קודם לכן בסנגור קהילתי, אחד הגופים האזרחיים החלוציים בתחום מיצוי זכויות, ואילנה שרייבמן, המשנה למנכ"ל וסמנכ"ל גמלאות, שיזמה את הקמת **יד מכוונת** והובילה את השינוי הארגוני בסניפי המוסד בתקופתה של דומיניסיני ולאחר מכן, בעת כהונתו של מור-יוסף.

מ-2012 ואילך אכן התחולל שינוי רעיוני של ממש במוסד לביטוח לאומי. מור-יוסף כינה אותו "מעבר ממשפטיות לשירותיות" (ריאיון עם מור-יוסף). רעיון זה הכשיר את הקרקע לשינוי הדרגתי במדיניות המוסד בכיוון של מיצוי זכויות. מיצוי זכויות נתפס כמרכיב מרכזי בגישה השירותית שביקשה ההנהלה להנחיל וכאמצעי להתמודד עם הדימוי השלילי של הביטוח הלאומי כמוסד המנוכר לציבור. ניתן להצביע על שני מרכיבים עיקריים בתהליך השינוי שעבר הביטוח הלאומי באותה עת: גיבוש החזון ותפיסת השירות הנגזרת ממנו; תרגום תפיסת השירות לתוכנית עבודה. כבר עם כניסתו לתפקיד קשר מור-יוסף בין טיב השירות לבין מיצוי הזכויות: "כשבאתי, הבנתי שמיצוי זכויות הוא חלק אינטגרלי מהרצון לשפר את השירות, שזה היה יעד עיקרי" (ריאיון עם מור-יוסף). בעוד שיפור השירות כבר נכלל כפרויקט מרכזי בדוח הביטוח הלאומי לשנת 2012, בדוח לשנת 2013 עבר הדגש להטמעה של תפיסת השירות בסניפים, הנגזרת מזמינות השירותים לאזרח (המוסד לביטוח לאומי, 2013א; 2014א).

במהלך 2013 תפס מיצוי הזכויות מקום הולך וגדל בדיוניה של מנהלת הביטוח הלאומי, גוף שהשתתפו בו ראשי המוסד ואשר הופקד על ניסוח מדיניותו. בשנה זו נידון נושא מיצוי הזכויות במספר ישיבות הנהלה. בין היתר נערך בשלב זה קמפיין למיצוי זכויות (פרוטוקול ישיבת מנהלת הביטוח הלאומי, 21.4.2013), ובאתר המוסד הושק קישור ייעודי בנושאי-מיצוי זכויות (פרוטוקול ישיבת מנהלת הביטוח הלאומי, 13.7.2013). תפיסת השירות החדשה של המוסד לביטוח לאומי גובשה רשמית בשנת 2013, כחלק מתהליך אסטרטגי רחב, שנבע מן הצורך לייצר שפה אחידה בכל שלוחותיו. תהליך זה נמשך כשנתיים, ולקחו בו חלק פקידים ומנהלים במטה ובסניפים (המוסד לביטוח לאומי, 2016).

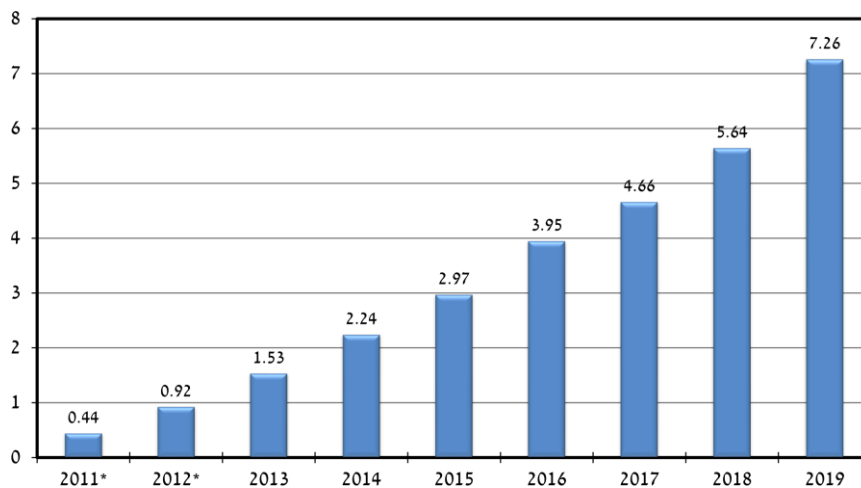
החלק הראשון בתהליך היה גיבוש החזון בשותפות עם עובדי הביטוח הלאומי. הוא כלל התייחסות ליעוד הארגון, לתפיסת השירות ולתפיסת המשאב האנושי (המוסד לביטוח לאומי, שם). בשלהי 2013 כבר הופץ החזון לעובדי המוסד. מספר מרואיינים ראו בגיבוש החזון נקודת מפנה בתהליך השינוי הרעיוני שעבר המוסד בגישתו כלפי מיצוי הזכויות: "כששלמה נכנס לתפקיד ויחד איתו בנינו את החזון, התחיל לחלחל עניין מיצוי הזכויות וחל שינוי עקרוני בתפיסה" (ריאיון עם י'). "יש איזושהי משמעות כשאתה שם את הזום על משהו מסוים, שגם אם אתה עושה אותו באופן שוטף, פתאום עכשיו כשאתה יותר מחודד, אתה מבין אותו. הרי ברור ש[ה]לקוח הוא במרכז. כל המוסד לביטוח לאומי הוא קיים בזכות ובשביל האנשים, [...] אבל לפעמים צריך אולי להגיד את זה ב'רחל בתך הקטנה' כדי שכל הפעילות תהיה מכוונת לשמה" (ריאיון עם ר'). החזון הסופי כלל התייחסות מפורשת למיצוי זכויות: "הביטוח הלאומי יפעל באופן יזום, ביעילות ותוך גילוי רגישות לכבוד האדם, כך שכל מבוסטח ומבוטח יוכלו למצות את זכויותיהם" (המוסד לביטוח לאומי, ללא תאריך). מתוך החזון נגזרו תפיסת השירות ויעדיו. תפיסה זו מבוססת על מיצוי זכויות ועל חוויית שירות הנותן מענה מקצועי ושקוף, יזום, נגיש, רגיש ומכבד (מור-יוסף, 2014). יעדי השירות כללו שלושה מהלכים מרכזיים התואמים תפיסה זו: קידום מיצוי פרו-אקטיבי של זכויות; מתן טיפול הוליסטי ואוניברסלי בתחנה אחת; ייעול תהליכי עבודה וצמצום הברוקרטיה בעזרת עובדי המוסד לביטוח לאומי והטכנולוגיה (המוסד לביטוח לאומי, 2013ב).

ב-2014 הבשילה שורה של תהליכים חיצוניים ופנימיים שהאיצו מאוד את התהליך הזה בתוך המוסד לביטוח לאומי. פעילותם של חברות עסקיות וארגוני החברה האזרחית בשדה מיצוי הזכויות התרחבה מאוד, ועימה התרחבו המאמצים לפרסם פעילות זו כדי להגדיל את ציבור הלקוחות. באותה עת כבר פעלו בתחום זה 16 חברות עסקיות, שהעסיקו מאות עובדים, ובמקביל להן עסקו בתחום באופן פרטי אנשי מקצוע שונים, בעיקר עורכי דין (לוי, 2014). הביקורת על העמלות שגבו החברות העסקיות בעבור הטיפול בתביעות אף הביאה לדיון (ובהמשך לחקיקה) בנושא זה בכנסת (כנסת ישראל, 10.3.2014, 5.3.2014). במקביל התרחבה מאוד פעילותם של ארגונים שונים בחברה האזרחית בנושא מיצוי זכויות, והעלתה את המודעות הציבורית לסוגיה. הארגון הבולט בהם הוא אתר **כל זכות**, שהוקם ב-2010 כדי לספק לכל דורש מידע נגיש בנושא זכויות. כפי שניתן לראות בתרשים 3 להלן, בשנים אלה התרחב מאוד היקף הפעילות של אתר זה, והגיע בשנת 2013 למיליון משתמשים וחצי, ובשנת 2014 לשני מיליון ויותר.

במקביל התרחבה פעילותה וכן השפעתה הישירה והעקיפה של קואליציית השיח הבלתי פורמלית, שחבריה באו מתוך המוסד לביטוח לאומי ומחוצה לו. זו עסקה שנים מספר בקידום המודעות לבעיית אי-מיצוי הזכויות ובבניית מדיניות ופרקטיקות התמודדות עם בעיה זו. שורשיה היו נטועים בשיח המדיניות החברתית והאפקטיביות שלה. אי-מיצוי זכויות נתפס כפגיעה במטרתה של המדיניות החברתית – אספקת משאבים לאוכלוסיית

יעד מסוימת. לכן, לפי גישה זו, חיוני לצבור מידע על היקף אי-מיצוי זכויות ועל גורמיו ולגבש מדיניות שתתקן את הליקויים בתהליך הקצאת הקצבאות (גל, 2007). קואליציה זו, שהיתה רופפת למדי, כללה חוקרים ממוסדות אקדמיים שונים, שעסקו בחקר מיצוי זכויות, לצד פקידים בכירים וחוקרים במוסד לביטוח לאומי ובמשרד הרווחה והשירותים החברתיים. הקואליציה החלה להתגבש לקראת סוף העשור הראשון של המאה ה-21. במקביל, באותה התקופה, יזמו חברים בקבוצת מחקר המדיניות החברתית, מבית הספר לעבודה סוציאלית ורווחה חברתית באוניברסיטה העברית, פרויקט מחקר על נגישות לצדק חברתי בשוק העבודה. הפרויקט, בסיוע מענק מחקר של משרד המדע, ארך כשלוש שנים וביקש לבחון את החסמים למיצוי בשוק העבודה. שותפו בו גם חוקרים ממוסדות אקדמיים אחרים, שעסקו בהיבטים שונים של נושא מיצוי הזכויות. מחקר זה ואחרים אוגדו לכדי אסופה ראשונה שהוקדשה לסוגיית המיצוי (גל ואייזנשטדט, 2009) ואשר פורסמה במסגרת מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

תרשים 3: מספר משתמשים ייחודיים בכל זכות (במיליונים), 2011-2019



מקור: דיווחים שנתיים של אתר כל זכות.  
\* הישוב שערכו החוקרים לפי נתונים גולמיים שהתקבלו מאתר כל זכות.

בשנים אלה החל גם פרויקט מקיף, ראשון מסוגו, המשותף לחוקרים מהאוניברסיטה העברית, מהמוסד לביטוח לאומי ומהלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. הפרויקט כלל שורה של מחקרים על אי-מיצוי זכויות בקצבאות הביטוח הלאומי. אף שטרם פורסמו, סיפקו ממצאי מחקרים אלה מידע ראשוני על שיעורי האי-מיצוי בקצבאות הביטוח הלאומי השונות: שיעורים גבוהים של מיצוי בקצבאות אוניברסליות מרכזיות ונמוכים בהבטחת הכנסה, בנכות כללית ובביטוח אבטלה. מחקרים אלה היו בסיס לשיתוף פעולה בין



האקדמיה למוסד לביטוח לאומי ולדיון בנושא מיצוי הזכויות בקצבאות הביטוח הלאומי, שהביא עימו פריחה של מחקרים בנושא, שנערכו במסגרת מנהל המחקר והתכנון של הביטוח הלאומי. ממצאים ראשוניים של מחקר שיתוף הפעולה, שעסקו באי-מיצוי בביטוח אבטלה, הוצגו במנהלת המוסד לביטוח לאומי כבר במחצית הראשונה של 2013 (פרוטוקול ישיבת מנהלת הביטוח הלאומי, 21.4.2013), וראשי המוסד נחשפו לנושא במישרין. ממצאי המחקר המשותף הביאו לפיתוח אסטרטגיה דו-שלבית של מחקרי מיצוי: בחינה של פוטנציאל האי-מיצוי באמצעות נתונים קיימים; איסוף מידע חדש לצורך בחינה מדוקדקת יותר (ראו למשל: וסרשטיין, 2016; טולדנו, 2014, 2015, 2015; טולדנו וגוטליב, 2014). פרסום ממצאים ראשוניים בשנים אלה, לצד השוואות בין לאומיות, זכה גם לתהודה בתקשורת; ניתן לציין במיוחד (ראו למשל: פלד, 2014) את הדיון במליאת הוועדה למלחמה בעוני (ראו דיון בהמשך) שעסק באי-מיצוי של קצבת הבטחת הכנסה והתפרס על פני שלוש ישיבות של מנהלת המוסד לביטוח לאומי (פרוטוקולי ישיבות מנהלת הביטוח הלאומי, 9.2.2014, 9.3.2014, 31.5.2015).

דומה שבתקופה זו היתה התרומה של הקואליציה לשיח מיצוי זכויות עקיפה בעיקרה. בשלב זה התמקד הדיון בעניין זה בניסיונות לשפר את השירות שמציע המוסד ואת דימויו בעיני הציבור ולהתמודד עם הגורמים העוסקים במיצוי זכויות במגזר הפרטי. אמנם ממצאי מחקר שיתוף הפעולה הוצגו לפני המנכ"ל וראשי המוסד לביטוח לאומי, אבל ממצאי רוב המחקרים על מיצוי זכויות שנערכו במוסד טרם פורסמו. מאמציה הישירים של קואליציית השיח התמקדו בתקופה זו בוועדה למלחמה בעוני (ועדת אלאוף), שהקים ב-2013 שר הרווחה אז, מאיר כהן. בוועדה זו השתתפו חברים אחדים מקואליציית השיח (שאליה הגיעו מהאקדמיה וממשרד הרווחה), מנכ"ל המוסד לביטוח לאומי, שלמה מור-יוסף, סמנכ"ל המחקר, דניאל גוטליב, ועוד בכירים אחרים המוסד. זאת ועוד, חברי קואליציית השיח, הן מהאקדמיה והן מהמוסד לביטוח לאומי ומשרד הרווחה, היו החברים הבולטים בוועדת המשנה של ועדת אלאוף, שעסקה בנושא רווחה וביטחון סוציאלי. המלצות ועדת המשנה כללו התייחסות נרחבת לנושא מיצוי זכויות, להתמודדות הנדרשת עם בעיית האי-מיצוי (הוועדה למלחמה בעוני בישראל, 2014) ולאסטרטגיה שנועדה לוודא שהזכאים לקצבאות אכן מקבלים את המגיע להם (גל ומדהלה-בריק, 2016).

ועדת המשנה של ועדת אלאוף עסקה במיוחד בשני נושאים עיקריים: (1) היא תמכה בקידום הכשרת עובדים סוציאליים המתמחים במיצוי זכויות. תמיכה זו נשענה על פרדיגמת עבודה סוציאלית מודעת-עוני, ולפיה פעולות פרו-אקטיביות המקדמות מיצוי זכויות הן חלק אינטגרלי מעבודה מקצועית עם אנשים החיים בעוני. פרדיגמה זו הפכה באותה העת הפרדיגמה המובילה במשרד הרווחה (קרומר-נבו, 2015; רוסו-כרמל, סוקולובר-יעקובי וקרומר-נבו, 2019). (2) היא המליצה לפתח מודל של מרכזי מיצוי זכויות שיפעלו במסגרת המחלקות לשירותים חברתיים ויעסקו באלה: ריכוז מידע על זכויות ומענים; ליווי פרטני בהליכי מיצוי; ליווי אנשי מקצוע ותמיכה בהם; ייזום פעילויות

קהילתיות ופרקטיקה של מדיניות, ליווין ותמיכה בהן; טיפול בחובות (הוועדה למלחמה בעוני בישראל, 2014). מיצוי הזכויות, כפי שעולה מדוח הוועדה ומהמלצותיה, נתפס כפעולה הדורשת פרו-אקטיביות, ידע רוחבי ושיתוף פעולה של המערכות השונות. הכיסוי הנרחב שהעניקה התקשורת באותה שנה לדיוני ועדת אלאוף והמלצותיה תרם לגידול עצום של עשרות אחוזים בהתייחסות אמצעי התקשורת לנושא מיצוי הזכויות (ראו תרשים 1 לעיל).

בשנה זו תרם גם משרד מבקר המדינה תרומה עקיפה לפעילות קואליציית השיח. חוקרי המשרד הסתמכו על כתיבתם של חברי הקואליציה ועל המחקרים שערכו בשיתוף עם מנהל המחקר בביטוח הלאומי, כשהחליטו לחקור את נושא מיצוי הזכויות החברתיות. חקירה זו, שהתמקדה בעיקר בקצבאות הביטוח הלאומי ונערכה בין פברואר לאוגוסט 2014, עוררה תהודה רבה בקרב ראשי המוסד לביטוח לאומי (פרוטוקול ישיבות מנהלה, 3.2.14, 11.5.14) והפנתה את תשומת ליבם לבעיית אי-מיצוי הזכויות (משרד מבקר המדינה, 2015).

כל התהליכים האלה היו רוח גבית עזה לשינוי הרעיוני שהתחולל במוסד לביטוח לאומי והאיצו את תרגום העקרונות שגובשו לתוכנית עבודה, שהוחלה ברמות השונות של המוסד. המשנה למנכ"ל המוסד וסמנכ"לית גמלאות, אילנה שרייבמן, הציגו באותה שנה לפני שר הרווחה, מאיר כהן, את מדיניות המיצוי החדשה של המוסד, את תפיסת השירות ואת תוכנית העבודה. פגישה זו נתפסה בעיני אחד המרוויינים כנדבך מרכזי בהתוויית העקרונות החדשים של מיצוי הזכויות בביטוח הלאומי (ריאיון עם מ').

מהלך זה החל אמנם רשמית ב-2014, אבל בשטח כבר התנהל תהליך עבודה על החזון ועל תפיסת השירות. למשל: בתקופה זו החל מאמץ מכוון לשיפור השירות באתר האינטרנט של המוסד לביטוח לאומי – שדרוג האתר והפיכתו ליעד אסטרטגי ולערוץ שירות מרכזי. כחלק ממאמץ זה פותחו סימולטורים ומחשבוניים, הורחבו השירותים באתר השירות האישי של הזכאים והוקם פורטל מיצוי זכויות ייעודי (המוסד לביטוח לאומי, 2013, 2014ב).

בשנים אלה הושקע גם מאמץ מיוחד בהתמודדות עם צמתים רגישים בתהליך מיצוי הזכויות של זכאים, כגון הוועדות הרפואיות. הוועדות היו מושא של ביקורת ציבורית ערה עוד בעשור הראשון של שנות ה-2000, ובתחילת העשור השני נעשו מאמצים מגוונים לשפר את השירות שהן נותנות, ובהם הכשרה לרופאים היושבים בהן, כלים פשוטים לאוריינות האזרח, עדכון ספר הליקויים (המוסד לביטוח לאומי, 2014א, 2014ב; פרוטוקול הוועדה לפניית הציבור, 8.3.2011). תהליך זה הואץ עם הטמעת החזון והתפיסה של הוועדה הרפואית כמרכז שירות, הדורש מקצה שיפורים שיאפשר את השגת מטרותיו: בחינת תהליכי העבודה בוועדות, פיתוח מסלולי ועדות ללא נוכחות מבקשים, צמצום תהליכי בירוקרטיה, הרחבת מרכזי **יד מכוונת** ועוד (המוסד לביטוח לאומי, 2015א, 2015ב).

חלק מהותי בתהליך השינוי הרעיוני היה המעבר מתפיסה של "פקיד" לתפיסה של "מנהל תיקי לקוח". כחלק ממגמה זו נבנה בשטח תפקיד "הפקיד האוניברסלי", המפעיל שיקול דעת, רואה כל אדם במבט כוללני וחותר למיצוי זכויותיו. נקודת המוצא של הטמעת תוכנית העבודה הפורמלית היתה שהמנהלים מעצבים את רוח הסניף, ולכן ממלאים תפקיד מרכזי בתהליך ההטמעה. לכן נחלק התהליך לשני שלבים: קורס ייעודי למנהלי הסניפים; הטמעה בסניפים וליווי צמוד למנהלים. תוכנית העבודה דורגה לפי יעדים, יעדי משנה ואבני דרך, שהוצב להם לוח זמנים קפדני לביצוע. נושאי הרחב שעסקה בהם היו ניהול חוויית השירות של מבקש הגמלה, מתן מענה מלא וכוללני בסניף, עבודה מתכללת לצורך ראייה רוחבית-כוללת של מיצוי זכויות והטמעת שפה משותפת ושגרה של ניהול השירות (המוסד לביטוח לאומי, 2015, 2016). מיצוי זכויות היה נדבך עקרוני בכל שלביו של תהליך ההטמעה, וקנה אחיזה בקרב פקידים ומנהלים ובתוכניות ההכשרה לפקידים חדשים.

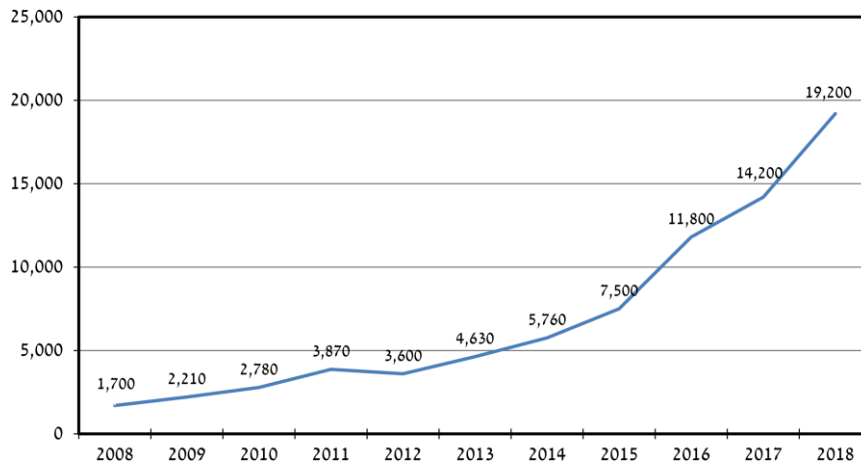
יתר על כן, השימוש בהון האנושי, עובדי המוסד לביטוח לאומי, היה מרכיב חיוני בתהליך. הפקידות הבכירה במוסד הקפידה להעלות על נס את חשיבות ההתמחות, את האחריות ואת הידע של הפקידים (המוסד לביטוח לאומי, 2013). המוסד ביקש לעודד יוזמות ולערב בכל שלב בתהליך את עובדי השטח. כך נוצרה מחויבות דו-כיוונית, של עובדי המטה מזה ועובדי השטח מזה, לתהליך ההטמעה ולשינוי הרעיוני ככלל. היתה לכך השפעה מכרעת על דרגי השטח ועל הקשר בין עובדי המטה לפקידים בסניפים. פעולות רבות של מיצוי זכויות היו פרי החלטה פנימית של מנהל הגמלאות שהפקידים הוציאו לפועל בשטח או פרי היכרותם של עובדי השטח עם סוגיות אי-מיצוי והעלאתן לדרג המטה. כך, למשל, פרויקט **מחלקה ראשונה**, שעניינו מיצוי זכויות בבתי חולים, נולד בשנת 2015 כתוכנית חלוץ (פיילוט) מצומצמת שנועדה להקל מאוד את תהליך המיצוי של קצבאות נכות כללית, שירותים מיוחדים וילד נכה וליתר את פנייתם של הזכאים לעורכי דין, לחברות למיצוי ולסוכנים אחרים (המוסד לביטוח לאומי, 2015א). הרעיון עצמו קדם עור וגידים לאחר ששתי עובדות מטה ראו ניידת מיצוי זכויות של אחת החברות העסקיות מחוץ לאחד בתי החולים והציעו שהמוסד לביטוח לאומי יקים שירות דומה כבר בעת האשפוז. דוגמה אחרת: פקידים בסניפים שביצעו פעולות מרחיקות לכת לקידום מיצוי קיבלו הכרה במדור ייעודי בעלון הפנימי של המוסד. מחויבות זו של הפקידים לתהליך המיצוי והתחרות הפנימית על חדשנות תרמה רבות לתהליך השינוי הרעיוני (ריאיון עם א').

### מיצוי זכויות במוקד (2015-2016)

משנת 2015 ואילך הלכה וגברה ההתעניינות הציבורית בנושא מיצוי זכויות. ביטוי אחד לכך ניתן למצוא בנתונים על מספר חיפושי המושג בגוגל בתקופה זו. תרשים 4 להלן משקף תהליך גידול מתמשך במספר החיפושים, שנמשך והתעצם בשנים שלאחר מכן. אולם לא רק בציבור הרחב אלא גם במוסד לביטוח לאומי תפסו נושאי-מיצוי זכויות בשנים 2015 ו-2016 מקום הולך וגדל. בשנים אלה התרחב הממשק עם גופים אחרים לצורך שיפור מיצוי

הזכויות וצמצום הבירוקרטיה הכרוכה בהליך. עדות לכך ניתן לראות בהתרחבות מאמצי העברת המידע והקבצים המנהליים בין המוסד לביטוח לאומי למוסדות אחרים; למשל: המוסד לביטוח לאומי העביר מידע לגופים אחרים כדי לקדם מיצוי של הטבות נלוות, כגון הנחה בתשלומי הארנונה (ריאיון עם ר'); משרד הרווחה שיתף מידע עם המוסד לביטוח לאומי כדי לצמצם את הבירוקרטיה בתביעות לקויי ראייה; קופות חולים ובתי חולים העבירו מידע וקבלת מידע כללי לצורך מיצוי כגון קובצי רישיונות רכב, משרתי מילואים, אסירים, יולדות (ריאיון עם א').

#### תרשים 4: מספר החיפושים בגוגל של המונח "מיצוי זכויות" בשנים 2018-2006



המקור: נתוני גוגל לשנים 2018-2006.

בתקופה זו מצאו מאמצי קואליציית השיח ביטוי ישיר יותר בתוך המוסד לביטוח לאומי. כך פורסמו דוחות מחקר על רמת אי-מיצוי הזכויות בקצבאות שונות (וסרשטיין, 2016; טולדנו, 2014, 2014, 2015; טולדנו וגוטליב, 2014) והוצגו ממצאי המחקרים הללו במסגרות שונות של המוסד לביטוח לאומי, ובמיוחד בדיון שהתנהל במנהלת המוסד בסוף מאי 2015 (פרוטוקול ישיבת מנהלת הביטוח הלאומי, 31.5.2015). הצגתם בכנס אספנט-ישראל שנערך באותה שנה במכללה האקדמית ספיר עוררה דיון ער על מיצוי הזכויות במוסד והובילה לשינויים קונקרטיים במדיניות המיצוי שנקט (גוטליב ושותפים, 2015). למשל: מחקר שבחן את שיעורי האי-מיצוי של דמי לידה באמצעות תקשורת ישירה עם זכאיות מצא שהעדר מידע הוא החסם המרכזי למיצוי. ממצאיו השפיעו על מדיניות המיצוי האקטיבית לטובת זכאיות דמי הלידה, וכדי להגדיל את המיצוי, שולבו בה עוד מרכיבים, כגון משלוח מכתבים והוספת שורה העוסקת בדמי לידה במכתב למקבלות מענק לידה (טולדנו, 2014א; ריאיון עם ד').

במקביל השפיעו על מדיניות המיצוי גם מספר גורמים חיצוניים. אחד החשובים שבהם היה דוח מבקר המדינה על מיצוי זכויות חברתית במהלך שנה זו. העניין שעורר הדוח בתקשורת חיידך את תחושת המוסד שיש לפעול ביתר נחרצות בעניין זה. דוח המבקר עסק בהרחבה במיצוי הזכויות במוסדות המדינה ומצא שלא הועברו לזכאי קצבאות הביטוח הלאומי, בדגש על שכבות האוכלוסייה החלשות, 300 מיליון שקלים ויותר, וכשכללו בחישוב את הזכאים לגמלת המילואים, האמיר הסכום למיליארד שקלים ויותר (משרד מבקר המדינה, 2015). יחד עם זאת הכירו הדוח והדיונים בעקבותיו במאמצי המוסד לקדם ולהנחיל תפיסה פרו-אקטיבית של מיצוי זכויות לאור מגבלותיו המבניות, התאגדויות העובדים והקושי בעריכת שינויים מרחיקי לכת בזמן קצר (כנסת ישראל, 6.7.2015; משרד מבקר המדינה, 2015). פרסום הדוח עורר כאמור ביקורת ודיון פנימי במוסד, כמו גם דיון מחודש בתקשורת ובציבור הרחב על חסמים למיצוי הזכויות ועל אי-מיצוי של קצבאות הביטוח הלאומי השונות, ודיונים אלה הובילו את המוסד לשינויים במדיניות (ראו תרשים 4; דטל, 2015; פלד, 2015). רבים מהמרוויינים במחקר זה הצביעו על דוח מבקר המדינה כגורם שמיקד את מאמצי מיצוי הזכויות ותרם להתפתחותן של תוכניות ויוזמות חדשות בהקשר זה, בין אם בגמלאות המילואים ובין אם בהגברת שיתוף הפעולה בין גורמים שונים בשדה המיצוי לבין המוסד (פרוטוקול ישיבת מנהלת הביטוח הלאומי, 5.11.2014).

גורם חיצוני אחר שהשפיע על עיצוב המדיניות בביטוח הלאומי בתקופה זו, לצד דוח מבקר המדינה, היה משרד הרווחה. בשנים אלה החל המשרד לפתח גישה ממוקדת מיצוי אקטיבי. דוגמה לכך היא תוכנית **נושמים לרווחה**, שהחלה לפעול בשנת 2015 והקיפה מעל ל-100 רשויות מקומיות (קרומר-נבו, מאיר וויסברג-נקש, 2019). תוכנית זו, שתפסה מקום מרכזי בהמלצות ועדת אלאוף, עוצבה ברוח הפרדיגמה של עבודה סוציאלית מודעת-עוני, הרואה בפרקטיקה של מיצוי זכויות אקטיבי כלי מהותי בהתערבות עם המשפחות. מיצוי זכויות אקטיבי לפי פרדיגמה זו הוא לא רק עבודה עם הבירוקרטיה, אלא פרקטיקה של צדק חברתי. בתוכנית זו נחנך תפקיד עו"ס למיצוי זכויות, העובד לצד עו"ס המשפחה ומסייע לו דרך התמחותו בתחום ובממשקיו השונים, בין השאר עם המוסד לביטוח לאומי ואתר **כל זכות** (בן שלום ועמיתים, 2015). במרכזי המיצוי הרבים שנפרסו בכל הארץ, וועדת אלאוף המליצה אף עליהם, שימשו העובדות הסוציאליות סוכנות מיצוי זכויות לכל דבר, המקדמות תפיסה של מיצוי זכויות כתהליך פרו-אקטיבי הכרחי מול המערכות הבירוקרטיות השונות.

## 5. דיון

במהלך השנים 2012-2016 הפך מיצוי זכויות תמה מרכזית בשיח הארגוני שהתנהל במוסד לביטוח לאומי. מפנה זה בא לידי ביטוי בפעילות המוסד במישור הלאומי ובסניפיו, באתר המוסד ובמערכות המסונפות אליו, שהופעלו בידיו או באחריותו. בהעדר יכולת ממשית

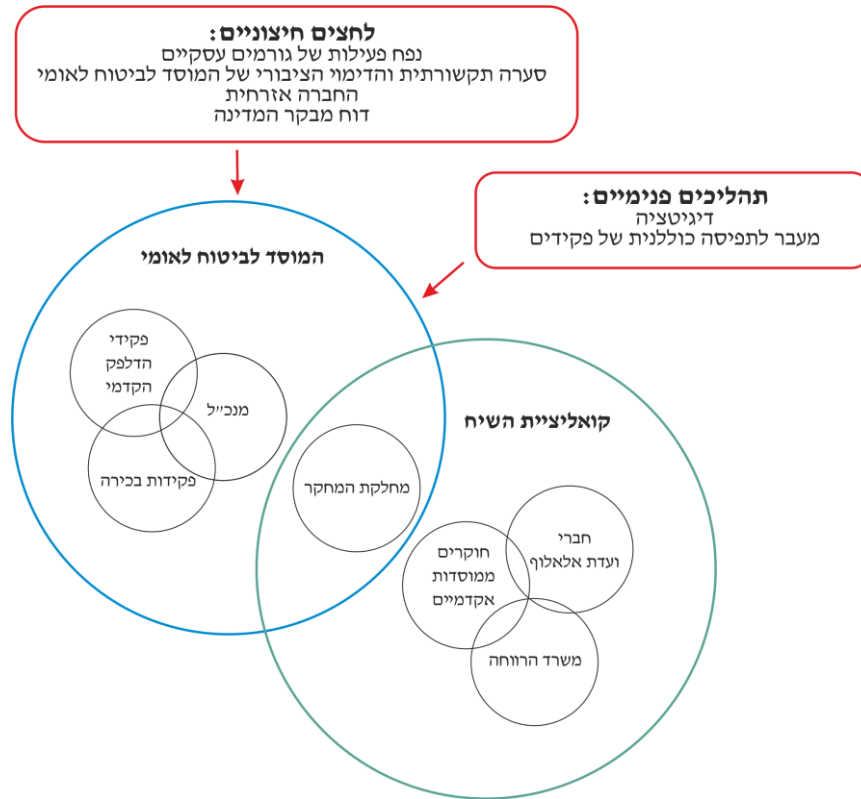
לשנות את תנאי הזכאות לקצבאות בחקיקה הראשית ומתוך הכרה בחשיבותו של שיפור מיצוי הזכויות, בחרה הנהגת הביטוח הלאומי באסטרטגיה של יצירת שכבות (layering). על המערך הנוהג של חוקים ותקנות נוספו כללים והנחיות לפעולה שנועדו להרחיב את נגישות האזרחים למידע על זכויותיהם לקצבאות ולהטבות הנלוות להן, להקל את הגשת תביעות למוסד ולזרז את הטיפול בהן. המנגנונים שהופעלו, דרכי הפעולה שאימצו פקידי המוסד בכל הדרגים ומערכות דיגיטליות שאפשרו הענקת זכאות ללא פעולה יזומה של התובע יצרו, הלכה למעשה, עוד שכבות מדיניות בכל הנוגע לקצבאות.

התנופה בעיסוק המוסד לביטוח לאומי בנושאי אי-מיצוי זכויות התחוללה לא בחלל ריק, אלא בעקבות תשומת לב ציבורית גדולה בשנים שקדמו לה. במיוחד אפשר להצביע על פעילותם של ארגוני החברה האזרחית ושל חברות עסקיות, כמו גם על פעילותה של קואליציית שיח, שעסקו בסוגיות אי-מיצוי זכויותיהם של אזרחים בכל הנוגע לקצבאות הביטוח הלאומי. יחד עם זאת, ניכר שהיקפה ועצימותה של הפעילות סביב נושא מיצוי זכויות במוסד לביטוח לאומי בשנים 2012-2016 היו יוצאי דופן ובלתי צפויים. מאמר זה תיאר והסביר את המדיניות החדשה שאימץ המוסד כדי להבטיח מיצוי מיטבי של זכויותיהם החברתיות של אזרחי ישראל. לשם כך נעזרו במסגרת התיאורטית של שיח הרעיונות המוסדי (Discursive Institutionalism). עקבנו בקפדנות אחר התהליכים הארגוניים, שהתחוללו בשנים אלה במוסד, ואחר האופן שבו השפיעו מאפייניו על הפנמת הרעיון של מיצוי זכויות. עקבנו גם אחר התהליכים החיצוניים שתּרמו לכך. בתרשים 5 להלן מוצגים תהליכים וגורמים משפיעים אלה, חיצוניים ופנימיים, והיחסים ביניהם.

תרשים 5 מלמד שהחלטה של הנהלת המוסד לביטוח לאומי, עם מינויו של שלמה מור-יוסף למנכ"ל, להתחיל בתהליך שתכליתו להפוך את מיצוי הזכויות לציר מרכזי של המוסד, נוגעת למאפייני הזירה שהתחוררו לראשיו ולמסרים שקיבלו מסביבתם הרחוקה והקרובה. המעמד הציבורי של הביטוח הלאומי באותה תקופה היה בשפל. בציבור רווחה התחושה שהמוסד מתנכר לאזרחים ועסוק בגביית חובות ובמניעת מימוש זכויות יותר מאשר בהבטחת מיצוי. תחושה זו התגברה בעקבות מסעות פרסום של חברות העוסקות במימוש זכויות, כמו גם התאבדותו הטרגית של משה סילמן, שהצית את עצמו בעקבות חוב למוסד, אשר סוקרה בעיתונות בהרחבה (ראו לדוגמה: אפרים, 2012; לוי, 2012; שון, 2012), וכן הפרסומים הרבים על דיוני ועדת אלאוף ודוח מבקר המדינה בעניין אי-מיצוי זכויות.

ראשי המוסד לביטוח לאומי היו מודעים היטב לכך שביטויים מסוימים של המדיניות החברתית שנהגה אז העצימו מאוד את התחושה הציבורית. ואולם לנוכח עוצמתו של משרד האוצר שבלם את רצונם להיטיב את תנאי הזכאות ואת נדיבותן של הקצבאות, הם נאלצו לחפש מוצא אחר להתמודדות עם הזעם הציבורי המופנה כלפי המוסד. מור-יוסף ושותפיו שאפו אפוא לשפר את תדמיתו באמצעות שירותיות. ומיצוי זכויות הפך חוד התנית שלה.

תרשים 5: הגורמים שהשפיעו על עיצוב מדיניות מיצוי הזכויות במוסד לביטוח לאומי



העיסוק במיצוי זכויות בחברה הישראלית החל, כאמור, עוד טרם נכנס מור-יוסף לתפקידו, והוא מוסגר באופנים שונים. ארגונים שעסקו בסיוע לפרטים במיצוי זכויותיהם, אם תמורת תשלום ואם כשירות לציבור, מסגרו את הרעיון של מיצוי זכויות בהקשר הפרטני והתמקדו בהיבטים המשפטיים של הזכות לקצבה. מטרתם היתה להבטיח שאדם יוכל למצות ככל האפשר את זכויותיו על ידי הבטחת נגישותו לכל המידע עליהן ומתן סיוע בתחומים הרפואיים או המשפטיים, כשהוא מנהל את תביעתו נגד המוסד לביטוח לאומי. החלטת המוסד בשנת 2011 להקים את **יד מכוונת** היתה ניסיון להעתיק דרך פעולה זו ובכך לצמצם את היקף פעילותם של גורמים אלה. בשונה מדגש זה על היבטים משפטיים ברמת הפרט, נטו ארגוני הסנגור לראות במיצוי זכויות אמצעי לשיפור מצבן של קבוצות מודרות בחברה, ובמיוחד של אנשים החיים בעוני. על כן הסיוע שהגישו התמקד בנמנים עם קבוצות אלה; הם נטו ללוות פיזית את תהליך התביעה וראו בגילוי חסמי מיצוי מנוע לפעולה חברתית שתכליתה לחולל שינוי מדיניות. אחד השחקנים המרכזיים בארגונים אלה היה

קובי הלפרין, שהצטרף בהמשך לביטוח הלאומי, הפך יועצו הבכיר של מור-יוסף ומילא תפקיד מרכזי בניסוחו ובעיצובו של המעבר ממשפטיות לשירותיות. הלפרין תרם לחידוד רעיון מיצוי הזכויות אצל הפקידות הבכירה.

בעוד גורמי המשפט והרפואה, שעסקו במיצוי זכויות, כמו גם ארגוני הסנגור, לא התמקדו בעיצוב מדיניות הביטוח הלאומי, ראתה קואליציית השיח במשימה זו מטרה מרכזית. קואליציה זו, שהחלה לפעול במחצית השנייה של העשור הראשון של שנות ה-2000, נרתמה לחקר היקף אי-מיצוי הזכויות וזיהוי הגורמים לכך. דרך מחקר היא ביקשה להגביר את האפקטיביות של המדיניות החברתית הנוהגת ולהביא להסרת החסמים הפוגעים במיצוי ולאיימוץ מדיניות מקדמת מיצוי. בזכות המעמד האקדמי של חבריה ושיתוף הפעולה שלהם עם גורמים מרכזיים בתוך המוסד לביטוח לאומי היא הצליחה לחזק אצל בכירים במוסד את חשיבות העיסוק בסוגיה זו. אם בתחילת התהליך היתה השפעתה על אימוץ הרעיון של מיצוי זכויות בביטוח הלאומי עקיפה בעיקר, ככל שהתברר ממצאי מחקריהם של חבריה שהעידו על אי-מיצוי (ואשר הוצגו לפני הנהגת הביטוח הלאומי) ולאור מעורבותם הגדולה בדיוני הוועדה למלחמה בעוני ובניסוח המלצות הוועדה, הפכה ההשפעה ישירה וכבדת משקל.

ואולם אף שהנהגת המוסד לביטוח לאומי פגשה את רעיון מיצוי הזכויות הודות לפעילותם של ארגונים חיצוניים וקואליציית השיח, נדמה שראשי מסגרו אותו אחרת ובאופן ישירת את צורכיהם ויתאים אותו למסגרת המוסדית שבתוכה פעלו. תפיסותיהם שיקפו פרקטיקות ניהול ברוח ה**ניהול הציבורי החדש** (New Public Management), שזכה בשנים הנסקרות לאהדה רבה בקרב הפקידות הבכירה בעולם ובישראל, בין היתר לאור תפיסת אזרחים כלקוחות שיש לתת להם שירות מיטבי (ראו למשל: Aberbach & Christiansen, 2005; Thomas, 2013). זאת ועוד, בשונה מהדגש המשפטי הצר של ארגוני מיצוי הזכויות החיצוניים, מהדגש על קידום קבוצות מודרות של ארגוני הסנגור או מהמאמץ להביא לשינוי מדיניות סטטוטורית של קואליציית השיח, ראו מור-יוסף וצוותו ברעיון של מיצוי זכויות בעיקר אמצעי להעלאת קרנו של המוסד ולחיזוק אמון הציבור בו – מתן תחושה שלמוסד יש עניין שהאזרח יקבל את זכויותיו במלואן.

מיצוי זכויות היה לסימן ההיכר של השירותיות, חלון הראווה שביקש המוסד ביקש להציג לפני הפונים אליו. לשם כך הובילו ראשיו תהליך אסטרטגי נרחב ומעמיק שנועד לשכנע את עובדיו בנחיצות המהלכים שנקט. תהליך זה לווה במאמץ אקטיבי של גורמים במטה המוסד ובסניפיו לפעול למען מיצוי זכויות הפונים אליהם. מידע על היקפי האי-מיצוי ועל החסמים המייצרים אותם, תוצר של מחקרים שנערכו במוסד לביטוח לאומי, הביא לשינויים בנהלים ואף לפנייה ישירה לזכאים שלא מיצו את זכויותיהם. התשתית האדמיניסטרטיבית שאפשרה זאת – הדיגיטציה, תחילת השינוי במערך הוועדות הרפואיות, השינוי הארגוני בסניפים שהביא למעבר הפקידים לטיפול כוללני, הקמת מוקד טלפוני – נבנתה לאורך מספר שנים עוד טרם כניסתו של מור-יוסף לתפקיד. פעולות שונות



שננקטו בתקופה הנסקרת ואף קודם לכן, כגון הקמת סניפי **יד מכוונת ומחלקה ראשונה**, יצירת כלים מקוונים שיספקו מידע לאזרחים, שיתופי מידע על זכאותם של פרטים בין המוסד לביטוח לאומי לבין רשויות מקומיות וחברות ממשלתיות, הציעו לאזרחים ולאנשי מקצוע מגוון כלים לקידום מיצוי זכויות.

## 6. סיכום

מאמר זה עסק בתהליך שינוי מדיניות מיצוי הזכויות במוסד לביטוח לאומי. תהליך זה נבחן דרך הפריזמה של גישת המוסדות ההיקשית ובאמצעות policy tracing בכלים שונים: ראיונות, מסמכים רשמיים, פרוטוקולים מוועדות כנסת ועוד. שינוי המדיניות במוסד לביטוח לאומי התחולל אמנם בעשור השני של שנות ה-2000, אך ניתן להצביע על התפתחויות ושינויים שקדמו לו, הן מחוץ לביטוח לאומי, בשדה המחקר, והן בתוכניותיו של המוסד. שינוי מדיניות המיצוי, "ממשפטיות לשירותיות", החל בעקבות חילופי תפקידים בצמרת המוסד לביטוח לאומי. שינוי זה הוא בעיקרו תוצר של תהליך שהדגיש את מיצוי הזכויות על מנת להגן על מעמדו של המוסד, לחזק את אמון האזרח ולהתמודד עם הביקורת הציבורית עליו, בלי לחולל שינויים נרחבים בתנאי הזכאות או בנדיבות התוכניות. כך למעשה, על בסיס יסודות קודמים איתנים, התגבש שכבה אחר שכבה שינוי המדיניות, והתהוו הסכמות מוסדיות רחבות על העקרונות החדשים. מדיניות זו נוצרה, כאמור, לא בחלל ריק, והושפעה מגורמים שונים, מלבד המוסד: קואליציית השיח, שכללה חוקרים מהמוסד וממוסדות אקדמיים, חברי ועדת אלאוף וכן במידה מסוימת מדיניות משרד הרווחה; עוד היא הושפעה מלחצים חיצוניים כמו הדימוי הציבורי של המוסד בעיני הציבור, פעילות החברות העסקיות והעמותות בתחום, התקשורת ודוח מבקר המדינה. מדיניות זו ממשיכה להתעצב גם כיום, ואין ספק שיהיה מקום להמשיך ולבחון את התפתחותה גם בעתיד, לאור שדה מיצוי הזכויות ויחסי הכוחות בו, המשתנים תדיר.

## מקורות

אזולאי-זלטקין, א' (2005). תוכנית ביטוח נגד תאוונות עבודה בישראל: מכשולים בתהליך יישום התוכנית לגבי אוכלוסיית העובדים הזרים. **ביטחון סוציאלי**, 69, 116-144.

אפרים, ע' (2012). בכיר בביטוח לאומי: הכסף הולך לאלפיון העליון. **YNET** (14.8.12). [ynet.co.il/articles/0,7340,L-4268566,00.html](http://ynet.co.il/articles/0,7340,L-4268566,00.html)

ארלוזורוב, מ' (2009). מנכ"לית הביטוח הלאומי: אנחנו מטרטרים את הציבור. **דה מרקר** [themarker.com/law/1.537288](http://themarker.com/law/1.537288) (13.8.09)

ארלוזורוב, מ' (2012). המנכ"ל החדש של ביטוח לאומי: "שללו ממני את זכות החמלה". **דה מרקר** (31.7.12). [themarker.com/news/1.1789906](http://themarker.com/news/1.1789906)

- בן-אריה, א' (1994). **משפחות במצוקה קשה במועצה האזורית שפיר ומיצוי זכויותיהן לקצבאות המוסד לביטוח לאומי** (עבודת גמר לתואר מוסמך). ירושלים: בית הספר לעבודה סוציאלית ע"ש פאול ברוואלד, האוניברסיטה העברית בירושלים.
- בן-יהודה, צ' (2015). **הנגשת מערכת המשפט לקבוצות אוכלוסייה מוחלשות**. ירושלים: הכנסת, מרכז המחקר והמידע.
- בן-שלום, א', בר, ר', ויסברג-נקש, נ', כהנא-בקלר, א', לבנון, א', מועלם, ר' וסוקולובר-יעקובי, א' (2015). **נושמים לרווחה במרכז עוצמה מורחב: תדריך ליישום התכנית במחלקה לשירותים חברתיים**. ירושלים: משרד הרווחה והשירותים החברתיים.
- גוטליב, ד', גיטלסון, נ', היילברון, ג', וסרשטיין, ש', טולדנו, א', פינטו, א', פריאור, ר' ושמלצר, מ' (2015). **מחקרי מיצוי זכויות בקצבאות הביטוח הלאומי: מחקרים אמפיריים בתהליך**. ירושלים: המוסד לביטוח לאומי, מנהל המחקר והתכנון.
- גורדון, ד' וואליאב, ת' (1997). **אוניברסאליות מול סלקטיביות בהענקת קצבאות ילדים ותוצאות מגבלות הביצוע**. **ביטחון סוציאלי**, 50, 75-84.
- גל, ג' (2007). **על החשיבות של מיצוי זכויות**. **ביטחון סוציאלי**, 73, 5-8.
- גל, ג' ואייזנשטדט, מ' (עורכים) (2009). **נגישות לצדק חברתי בישראל**. ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- גל, ג' ומדהלה-בריק, ש' (2016). **יישום המלצות ועדת אלאוף: תמונת מצב**. ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- גל, ג' והולר, ר' (2015). **התפתחות חקר המדיניות החברתית בישראל**. **ביטחון סוציאלי**, 97, 67-94.
- דורון, א' (2010). **שימוש לרעה והונאה במערכת הביטוח הלאומי**. **ביטחון סוציאלי**, 84, 57-78.
- דורון, א' (2015). **60 שנה למוסד לביטוח לאומי – מבט על שינויים בנושאי ליבה נבחרים**. **ביטחון סוציאלי**, 96, 9-28.
- דורון, א' ורוטר, ר' (1976). **עובדים בשכר נמוך וסובסידיות לשכרם**. ירושלים: המוסד לביטוח לאומי, מנהל המחקר והתכנון.
- דטל, ל' (2015). **הביטוח הלאומי חייב 300 מיליון שקל לפחות לאזרחי המדינה**. **דה מרקר** (5.5.15). [themarker.com/news/1.2629521](http://themarker.com/news/1.2629521)
- הוועדה למלחמה בעוני בישראל (2014). **דוח הוועדה למלחמה בעוני בישראל: חלק 1 דוח המליאה**. ירושלים: המחבר.
- המוסד לביטוח לאומי (ללא שנה). **חזון המוסד לביטוח לאומי**. ירושלים: המוסד לביטוח לאומי. [btl.gov.il/About/Pages/hazon.aspx](http://btl.gov.il/About/Pages/hazon.aspx)
- המוסד לביטוח לאומי (2010). **דין וחשבון שנתי על פי חוק חופש המידע לשנת 2009**. ירושלים: המוסד לביטוח לאומי.

- המוסד לביטוח לאומי (2013א). **דין וחשבון שנתי על פי חוק חופש המידע לשנת 2012**. ירושלים: המוסד לביטוח לאומי.
- המוסד לביטוח לאומי (2013ב). **המוסד לביטוח לאומי: רשת הביטחון הסוציאלי לאזרחי ישראל**. ירושלים: המוסד לביטוח לאומי.
- המוסד לביטוח לאומי (2014א). **דין וחשבון שנתי על פי חוק חופש המידע לשנת 2013**. ירושלים: המוסד לביטוח לאומי.
- המוסד לביטוח לאומי (2014ב). **עיקרי ההתפתחויות והמגמות במערכת הביטוח הלאומי 2014**. ירושלים: המוסד לביטוח לאומי.
- המוסד לביטוח לאומי (2015א). **תכניות עבודה 2015**. ירושלים: המוסד לביטוח לאומי.
- המוסד לביטוח לאומי (2015ב). **מסמך מדיניות**. ירושלים: המוסד לביטוח לאומי.
- המוסד לביטוח לאומי (2016). **מחזון לשירות: תיאור תהליך גיבוש החזון והטמעת תפיסת השירות בסניפים ובמטה**. ירושלים: המוסד לביטוח לאומי.
- ון אורשוט, ו' (1999). מגבלות המיקוד: על הסיבות מרובות המישורים לאי-מיצוי זכויות. **ביטחון סוציאלי**, 56, 193-208.
- וסרשטיין, ש' (2016). **בדיקה בנושא זכאות למענק לימודים לשנת 2015**. ירושלים: המוסד לביטוח לאומי, מנהל המחקר והתכנון.
- זעירא, ע' ובן-הרוש, א' (2007). מרכזי הסיוע בירושלים: שירות חברתי במציאות משתנה. **ביטחון סוציאלי**, 74, 95-119.
- חובל, ר' ואבן, ד' (2012). מת מפצעיו משה סילמן שהצית את עצמו בהפגנת המחאה החברתית. **הארץ** (20.7.12). [haaretz.co.il/news/education/1.1776692](http://haaretz.co.il/news/education/1.1776692).
- טולדנו, א' (2014). **מיצוי זכויות בדמי לידה**. ירושלים: המוסד לביטוח לאומי, מנהל המחקר והתכנון.
- טולדנו, א' (2015א). **מיצוי זכויות בביטוח אבטלה מבין המתייצבים בשירות התעסוקה בשנת 2013**. ירושלים: המוסד לביטוח לאומי, מנהל המחקר והתכנון.
- טולדנו, א' (2015ב). **מיצוי זכויות בדמי מזונות**. ירושלים: המוסד לביטוח לאומי, מנהל המחקר והתכנון.
- טולדנו, א' וגוטליב, ד' (2015). **מיצוי זכויות בביטוח אבטלה**. ירושלים: המוסד לביטוח לאומי, מנהל המחקר והתכנון.
- כנסת ישראל (10 במרץ, 2014). **פרוטוקול מס' 210 משיבת ועדת העבודה, הרוחה והבריאות**. ירושלים: כנסת ישראל.
- כנסת ישראל (19 בדצמבר, 2011). **פרוטוקול מס' 133 משיבת הוועדה המיוחדת לפניות הציבור**. ירושלים: כנסת ישראל.
- כנסת ישראל (5 במרץ, 2014). **הישיבה המאה-ועשרים-וארבע של הכנסת התשע-עשרה**. ירושלים: כנסת ישראל.

כנסת ישראל (6 יולי 2015). **פרוטוקול מס' 14 משיבת הוועדה לענייני ביקורת המדינה**. ירושלים: כנסת ישראל.

לביא, צ' (2010). ביטוח לאומי: הונאות במיליארדי שקלים כל שנה. YNET (12.10.10). [ynet.co.il/articles/0,7340,L-3967937,00.html](http://ynet.co.il/articles/0,7340,L-3967937,00.html)

לוי, ע' (2014). **הצעת חוק הביטוח הלאומי (תיקון – הגבלת שכר בייצוג בפני המוסד) התשע"ד - 2014 – תיאור והצגת עמדות הצדדים**. ירושלים: הכנסת, מרכז המחקר והמידע.

לוי, ל' (2012). סיפורים אישיים על בעיה לא אישית. **הארץ** (18.7.12). [haaretz.co.il/1.1371633](http://haaretz.co.il/1.1371633)

מור-יוסף, ש' (2014). 60 שנה להיווסדו של המוסד לביטוח לאומי: עם הפנים קדימה. **ביטחון סוציאלי**, 93, 9-37.

משרד מבקר המדינה (2015). **דוח שנתי 65 לשנת 2015 ולחשבונית שנת הכספים 2014**. ירושלים: משרד מבקר המדינה.

ניב, ש' (2012). מנכ"ל ביטוח לאומי: "אי אפשר להתקיים מ-2300 שקל בחודש". **גלובס** (17.7.12). [globes.co.il/news/article.aspx?did=1000766212](http://globes.co.il/news/article.aspx?did=1000766212)

פלד, מ' (2014). העניינים לא תובעים הבטחת הכנסה והמדינה "חוסכת" 3 מיליארד שקל בשנה. **כלכליסט** (4.2.14). [calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3623402,00.html](http://calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3623402,00.html)

פלד, מ' (2015). מיליארד שקל של הציבור נותרו בקופת הביטוח הלאומי. **כלכליסט** (5.5.15). [calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3658414,00.htm](http://calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3658414,00.htm)

פרוטוקול ישיבת מנהלת הביטוח הלאומי (13.7.2013). ירושלים: המוסד לביטוח לאומי.

פרוטוקול ישיבת מנהלת הביטוח הלאומי (21.4.2013). ירושלים: המוסד לביטוח לאומי.

פרוטוקול ישיבת מנהלת הביטוח הלאומי (21.4.2013). ירושלים: המוסד לביטוח לאומי.

פרוטוקול ישיבת מנהלת הביטוח הלאומי (31.5.2015). ירושלים: המוסד לביטוח לאומי.

פרוטוקול ישיבת מנהלת הביטוח הלאומי (31.5.2015). ירושלים: המוסד לביטוח לאומי.

פרוטוקול ישיבת מנהלת הביטוח הלאומי (5.11.2014). ירושלים: המוסד לביטוח לאומי.

פרוטוקול ישיבת מנהלת הביטוח הלאומי (9.2.2014). ירושלים: המוסד לביטוח לאומי.

פרוטוקול ישיבת מנהלת הביטוח הלאומי (9.3.2014). ירושלים: המוסד לביטוח לאומי.

פרוטוקול ישיבת מנהלת המוסד לביטוח לאומי (15.4.2012). ירושלים: המוסד לביטוח לאומי.

קרומר-נבו, מ' (2015). עבודה סוציאלית מודעת-עוני: פרדיגמה חדשה לפרקטיקה עם משפחות בעוני. **חברה ורווחה**, לה(3), 301-321.

קרומר-נבו, מ', מאיר, א' וויסברג-נקש, נ' (2019). עבודה סוציאלית מודעת-עוני: הנהגת הפרדיגמה במחלקות לשירותים חברתיים בשנים 2014-2018. **ביטחון סוציאלי**, 106, 32-9.

רוזן, ב', נאון, ד' וסמואל, ה' (2016). **יד מכוונת – הערכת התכנית**. ירושלים: ג'וינט-מאירס-ברוקדייל.

רוזן, י' (2006). **פעולת הוועדות הרפואיות לנכים כלליים ולנכי עבודה במוסד לביטוח לאומי**. ירושלים: הכנסת, מרכז המחקר והמידע.

רוסו-כרמל, ס', סוקולובר-יעקובי, א' וקרומר-נבו, מ' (2019). מה בין מיצוי זכויות למיצוי זכויות אקטיבי? מיצוי זכויות אקטיבי בתוכנית מפ"ה (משפחות פוגשות הזדמנות). **ביטחון סוציאלי**, 106, 99-122.

רימרמן, א', שוורץ, ח' ולי-אור, נ' (2000). נכים בקיבוץ המשתנה: מאפיינים ושאלת מיצוי זכויות במוסד לביטוח לאומי. **ביטחון סוציאלי**, 57, 167-182.

שון, מ' (2012). עובד לשעבר בביטוח לאומי: "התרענו מפני מצבים אבסורדיים – למוסד נוח עם המצב הקיים." **כלכליסט** (22.7.12).

[calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3577817,00.html](http://calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3577817,00.html)

Aberbach, J. D. & Christensen, T. (2005). Citizens and consumers: An NPM dilemma. *Public Management Review*, 7(2), 225-246.

Adler, M. (1977). *Research priorities for improving the take-up of benefits*. Edinburgh: Social Security Research Policy Committee.

Arlotti, M. & Aguilar-Hendrickson, M. (2018). The vicious layering of multilevel governance in Southern Europe: The case of elderly care in Italy and Spain. *Social Policy & Administration*, 52(3), 646-661.

Ashenfelter, O. (1983). Determining participation in income-tested social programs. *Journal of the American Statistical Association*, 78(383), 517-525.

Béland, D. (2019). *How ideas and institutions shape the politics and public policy*. Cambridge: Cambridge University Press.

Bendick, M. (1980). Failure to enroll in public assistance programs. *Social Work*, 25(4), 268-274.

Boswell, C. & Hampshire, J. (2017). Ideas and agency in immigration policy: A discursive institutional approach. *European Journal of Political Research*, 56(1), 133-150.

Bulkeley, H. (2000). Discourse coalitions and the Australian climate change policy network. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 18, 727-748.

Capano, G. (2018). Reconceptualizing layering – From mode of institutional change to mode of institutional design: Types and outputs. *Public Administration*, 97(3), 590-604.

- Carstensen, M. B. & Schmidt, V. A. (2016). Power through, over and in ideas: Conceptualizing ideational power in discursive institutionalism. *Journal of European Public Policy*, 23(3), 318-337.
- Collier, D. (2011). Understanding process tracing. *PS: Political Science and Politics* 44(4), 823-830 .
- Craig, P. (1991). Costs and benefits: A review of research on take-up of income-related benefits. *Journal of Social Policy*, 20(4), 537-565.
- Dahan M. & Nisan U. (2007). *The effect of benefits level on take-up rates: Evidence from a natural experiment*. CESifo Working Paper No. 1885.
- Finn, D. & Goodship, J. (2014). *Take-up of benefits and poverty: An evidence and policy review*. CESI, London: Learning and Work Institute.
- Goodin, R. E. (1996). *The theory of institutional design*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Haas, P. M. (1992), Introduction: Epistemic communities and international policy coordination. *International Organizations*, 46, 1-35.
- Hacker, J. (2004), Privatizing risk without privatizing the welfare state: The hidden politics of social policy retrenchment in the United States. *American Political Science Review*, 98, 243-260.
- Hajer, M. A. (1993). Discourse coalitions and the institutionalization of practice: The case of acid rain in Britain. In F. Fischer & J. Forester (Eds.), *The argumentative turn in policy analysis and planning* (pp. 43-76). Durham: Duke University Press.
- Hall, P.A. (1993). Policy paradigms, social learning, and the state: The case of economic policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 25(3), 275-296.
- Hernanz, V., Malherbert, F., Pellizarri, M., & Hirst, M. A. (2004). *Take-up of benefits in OECD countries: A review of the evidence*. Paris: OECD (Vol. 23).
- Jacobs, A. (2014). Process tracing the effects of ideas. In A. Bennett & J. Checkel (Eds.), *Process tracing: From metaphor to analytic tool* (pp. 41-73). Cambridge: Cambridge University Press.
- Kay, A. & Baker, P. (2015). What can causal process tracing offer to policy studies? A review of the literature. *The Policy Studies Journal*, 43(1), 1-21.
- Kerr, S. A. (1982). Deciding about supplementary pensions: A provisional model. *Journal of Social Policy*, 11(4), 505-517.
- Lister, R. (1974). *Take-up of means tested benefits*. London: Child Poverty Action Group.

- Mahoney, J. & Thelen, K. (2010). A theory of gradual institutional change, In J. Mahoney & K. Thelen (Eds.), *Explaining institutional change: Ambiguity, agency, and power*, (pp. 1-37). Cambridge: Cambridge University Press.
- March, J. G. & Olsen, J. P. (2008). Elaborating the New Institutionalism. In S. A. Binder, R. A. W. Rhodes, & B. A. Rockman (Eds.), *The Oxford handbook of political institutions* (pp. 1-20). Oxford: Oxford University Press .
- Marsh, D. & Rhodes, R. A. W. (1992). *Policy networks in British government*. Oxford: Oxford University Press.
- Moffit, R. (1983). An economic model of welfare stigma. *American Economic Review*, 73(5), 1023-1035.
- Nowlin, M. C. (2011). Theories of the policy process: State of the research and emerging trends. *Policy Studies Journal*, 39(1), 41-60.
- Parsons, P. (2016) Ideas and power: Four intersections and how to show them. *Journal of European Public Policy*, 23(3), 446-463.
- Pierson, P. & Skocpol, T. (2002). Historical institutionalism in contemporary political science. In I. Katznelson & H. V. Minler (Eds.), *Political science: The state of the discipline*, (pp. 693-721). New York: W.W. Norton.
- Protass, J. M. (1981). The cost of free services: Organizational impediments to access to public services. *Public Administration R, eview*, 41(5), 526-534.
- Sabatier, P. A. (1988). An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein. *Policy Studies*, 21, 129-168.
- Schmidt, V. A. (2008). Discursive Institutionalism: The explanatory power of ideas and discourse. *Annual Review of Political Science*, 11, 303-326.
- Shpaizman, I. (2014). Ideas and institutional conversion through layering: The case of Israeli immigration policy. *Public Administration*, 92, 1038-1053.
- Starke, P. (2006). The politics of welfare state retrenchment: A literature review. *Social Policy and Administration*, 40(1), 104-120.
- Streeck, W. & Thelen, K. (2005). Introduction: Institutional change in advanced political economies. In W. Streeck & K. Thelen (Eds.), *Beyond continuity: Institutional change in advanced political economies* (pp. 1-40) Oxford: Oxford University Press.
- Taylor-Gooby, P. (1976). Rent benefits and tenants' attitudes. The Batley Rent Rebate and Allowance study. *Journal of Social Policy*, 5(1), 33-48.
- Thelen, K. (2004). *How institutions evolve: The political economy of skills in Germany, Britain, The United States and Japan*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Thomas, J. C. (2013). Citizen, customer, partner: Rethinking the place of the public in public management. *Public Administration Review*, 73(6), 786-796.
- Torczyner, J. (2001). The application of human rights advocacy theory to organizational innovation in Israel: The Community Advocacy/Genesis Israel experience. *International Journal of Social Welfare*, 10(2), 85-96.
- Van der Heijden, J. (2011). Institutional layering: A review of the use of the concept. *Politics*, 31(1), 9-18.
- Van Mechelen, N. & Janssens, J. (2017). *Who is to blame? An overview of the factors contributing to the non-take-up of social rights*. Antwerp: Herman Deleeck Centre for Social Policy.
- Van Oorschot, W. (1995). *Realizing rights: A multi-level approach to non-take up of means-tested benefits*. London: Avebuy.