

החוליה החסרה: תפקידם של סוכנים למיצוי זכויות חברתיות

אבישי בניש' ורוני הולר'

סוכני מיצוי זכויות עומדים בתווך שבין משתמשי השירותים לבין רשויות מדינת הרווחה. אולם למרות תפקידם המרכזי בהליך מימוש הזכויות החברתיות, עדיין הם חוליה חסרה במחקרים ובתיאוריות של מיצוי זכויות. את החסר הזה ביקשנו למלא במחקר המתואר במאמר זה. באמצעות ראיונות מובנים למחצה עם 25 סוכני מיצוי ממגזרים שונים (הציבורי, העסקי והמלכ"רי) בחנו את תפקידם של סוכני מיצוי הזכויות מנקודת מבטם – מטרותיהם, תפיסת תפקידם ואסטרטגיות הפעולה שהם נוקטים. ממצאי המחקר מלמדים על דמיון רב אך גם על הבדלים של ממש בין תפיסות הסוכנים השונים, באשר למטרות מיצוי הזכויות ובאשר לתפקידם וכן בדרכי השימוש שלהם באסטרטגיות פעולה שונות ובתמהיל ביניהן. באמצעות דיון בנקודות דמיון ושוני אלה ובאמצעות שרטוט תפקידם המרכזי והרבגוני של סוכני המיצוי בהליך מימוש הזכויות החברתיות אנו מנסים להשלים את התמונה החסרה.

מילות מפתח: מיצוי זכויות, המוסד לביטוח לאומי, זכויות חברתיות, סוכני מיצוי

1. מבוא

מאמר זה עוסק בתפקידם של סוכני מיצוי זכויות בתהליך מימושן של הזכויות החברתיות. סוכנים אלה, הפועלים במסגרות שונות – מדינתיות, עסקיות ואזרחיות – עומדים בתווך

1 מרצה בכיר, בית הספר לעבודה סוציאלית ורווחה חברתית ע"ש פאול ברוואלד, האוניברסיטה העברית בירושלים.

שבין משתמשי השירותים לבין רשויות מדינת הרווחה. בתוך מרחב זה הם פועלים כדי לסייע ללקוחותיהם לממש את זכויותיהם על פי חוק. למרות תפקיד מרכזי זה, זכתה עד כה עבודתם של סוכני המיצוי לתשומת לב מועטה של המחקר. המחקרים הספורים המצויים בידינו מלמדים שסוכני מיצוי מצליחים להשפיע על הליך מימוש הזכויות ולהביא לשיפור בשיעורי המיצוי, כמו גם בהיבטים חשובים אחרים. לעומת מחקרים ספורים אלה, שבחנו את הישגיהם של סוכני המיצוי, כמעט אין מחקרים שבחנו לעומק כיצד סוכנים אלה פועלים הלכה למעשה. מבחינה זו, סוכני המיצוי הם במידה רבה החוליה החסרה בחקר מיצוי הזכויות בספרות המדיניות החברתית.

המאמר הנוכחי מבקש להתמודד עם חסר זה בספרות באמצעות בחינה מעמיקה של עבודתם של סוכני מיצוי ממגזרים שונים בהליך מימוש הזכויות החברתיות. בהסתמך על ראיונות מובנים למחצה עם 25 סוכני מיצוי מהמגזר הציבורי, העסקי והמלכ"רי בישראל, אנו מנתחים בשיטתיות את תפיסת המטרות והתפקיד של שחקנים אלה. עוד אנו בוחנים את הכלים ואת האסטרטגיות המשמשים אותם, הן במפגש עם לקוחותיהם והן במפגש עם רשויות מדינת הרווחה. ממצאי המחקר מלמדים על דמיון רב אך גם על הבדלים בין הסוכנים השונים באשר לתפיסת תפקידם ולאופן ביצועו. במאמר אנו עומדים על נקודות דמיון ושוני אלה ומשרטטים באמצעותן את מאפייני תפקידם של סוכני מיצוי הזכויות ואת אסטרטגיות הפעולה שלהם.

2. מסגרת תיאורית

אי-מיצוי זכויות (non take-up) פירושו שאלה הזכאים לגמלאות או לשירותים על פי חוק אינם מקבלים אותם במלואם (van Oorschot, 1991; Weiss-Gal & Gal, 2009). אידיאלית, היתה אמורה להיות התאמה מלאה בין אוכלוסיית הזכאים לאוכלוסיית המקבלים, אבל ספרות מחקר ענפה מלמדת שאי-מיצוי זכויות בתחומי הרווחה והביטחון הסוציאלי, במיוחד בתוכניות רווחה סלקטיביות, הוא תופעה רחבת היקף (Finn & Goodship, 2014; Hernanz, Malherbet, & Pellizzari, 2004; Van Mechelen & Janssens, 2017). מעבר למדידת היקפי האי-מיצוי, הציעו חוקרי מדיניות חברתית גם מודלים תיאורטיים שונים שנועדו להסביר את הגורמים לאי-מיצוי זכויות. מודל מרכזי בהקשר זה הוא המודל שהציע ון אורשוט (van Oorschot, 1998), המסווג את גורמי האי-מיצוי לשלוש רמות: רמת המנהל והפקידות, רמת הלקוח ורמת הקצבה. כך גם לאחרונה הציעו בניש ודוד (2018) מודל המבחין בין שלוש קבוצות של חסמים: חסמי מודעות וידע; חסמי "הסבך הבירוקרטי"; חסמים של תפיסה, פסיכולוגיה ותרבות. בספרות הסוציו-משפטית פותחו מודלים תיאורטיים נוספים שביקשו להסביר איך בשל נגישותם המוגבלת למערכת המשפטית פרטים אינם מצליחים לתבוע את זכויותיהם (Lens & Vorsanger, 2005). מודל ה-NBC, למשל, מזהה את החסמים למימוש זכויות ביכולתם המוגבלת של פרטים להבחין שזכותם

נפגעה (שיום; naming), להצביע על האחראי לפגיעה (blaming) ולדעת כיצד בדיוק לתבוע את זכותם (claiming) (Felstiner, Abel, & Sarat, 1980).

אף שספרות מיצוי הזכויות עשירה ונרחבת, היא נטתה עד כה להתעלם מתפקידם של סוכני המיצוי, שתפקידם המקצועי הוא לסייע לפרטים למצות את זכויותיהם. סוכנים אלה, המצויים מחוץ לרשות המנהלית האחראית לאספקת הגמלה או השירות, פועלים במגזרים שונים: במגזר הממשלתי (למשל עובדים סוציאליים העוסקים במיצוי זכויות במסגרת התוכנית **נושמים לרווחה** או עורכי דין בלשכה לסיוע משפטי); במגזר העסקי (למשל עורכי דין פרטיים או חברות למימוש זכויות רפואיות); במגזר השלישי (למשל עמותות המפעילות מרכזים למיצוי זכויות). אף שסוכנים אלה ממלאים פעמים רבות תפקיד מרכזי בתהליך מיצוי הזכויות, זכתה עבודתם עד כה לתשומת לב תיאורטית ואמפירית מועטה יחסית. רוב מחקרי המדיניות החברתית מתייחסים לעבודתם של סוכני המיצוי רק בעקיפין, כשהיא רלוונטית לניתוח החסמים ברמת הלקוח, ברמת הפקידות וברמת התוכנית, או כשעבודתם היא גורם מניע (trigger), המדרבן משתמשי שירותים לתבוע את זכויותיהם (van Oorschot, 1991, 1998). יתרה מזאת, עבודתם נמנית בדרך כלל לצד גורמי סיוע מזדמנים ובלתי מקצועיים, כגון בני משפחה, חברים ושכנים (Buck & Smith, 2015).

ספרות המחקר המועטה, העוסקת ישירות בסוכני המיצוי, מתמקדת בהשפעתם על שיעורי המיצוי. מחקרים אלה, שנערכו בעיקר בבריטניה ובארצות הברית והתמקדו בתחום הבריאות, הראו שסוכני מיצוי מצליחים להביא לשיפור שיעורי המיצוי (Wilson & Amir, 2008), רמת ההכנסה (Moffatt & Scambler, 2008) ואף לשיפור מצב הבריאות הנפשית ומדדים אחרים של איכות חיים ושילוב חברתי (social inclusion) (Adams, White, Moffatt, 2006). נמצא שהשפעות אלה של סוכני המיצוי גדולות במיוחד, כשהלקוחות נמנים עם קבוצות מודרות (Moffatt & Mackintosh, 2009).

מחקרים אלה ממחישים עד כמה סוכני מיצוי זכויות אכן ממלאים תפקיד מרכזי בהליך מימוש הזכויות בתחומי הרווחה. אולם עד כה, פרט למחקרים ספורים (ראו למשל Dean, Goodlad, & Rosengard, 2000), כמעט אין מחקרים בתחום המדיניות החברתית, שבחנו לעומק כיצד סוכני מיצוי אלה פועלים הלכה למעשה. ניתן ללמוד, חלקית לפחות, על פרקטיקות הפעולה של סוכני מיצוי זכויות ממחקרים בתחומים קרובים. דוגמה לכך היא מחקרים בתחום הסנגור הפרטני (case advocacy), פרקטיקה מקצועית שבמסגרתה עובדים סוציאליים פועלים לשנות בתחומים שונים, כולל תחום מיצוי הזכויות, את מצבם של לקוחותיהם אל מול רשויות המנהל. מחקרים אלה מלמדים שפרקטיקות מיצוי זכויות שנוקטים עובדים סוציאליים כוללות בעיקר יידוע לקוחות על זכויותיהם, מתן עזרה במילוי טפסים וייצוגם בוועדות שונות; עוד הם מלמדים שככלל השימוש של עובדים סוציאליים בסנגור פרטני מצומצם יחסית (Bateman, 2006; Weiss-Gal & Gal, 2009). בשנים האחרונות אף מנסים לחדד את חשיבותן של פרקטיקות אלה, להכניסן לתוך העבודה היומיומית של העובדים הסוציאליים ולצקת בהן אופי פוליטי. רוסו-כרמל, סוקלובר-

יעקובי וקרומר-נבו (2019), המתבססות על פרדיגמת עבודה סוציאלית מודעת-עוני, כינו זאת "מיצוי זכויות אקטיבי".

תחום קרוב אחר שניתן ללמוד ממנו על פעילות סוכני המיצוי הוא הספרות העוסקת בנטל מנהלי (Administrative Burden). ספרות זו בוחנת איך המפגש של האזרחים עם הבירוקרטיה משית עליהם עלויות שונות (Herd & Moynihan, 2019). בשנים האחרונות החלו מחקרים העוסקים בנטל מנהלי לבחון איך צדדים שלישיים משפיעים על המפגש הבירוקרטי ומאפשרים לצמצם את העלויות הכרוכות בו. נמצא, למשל, שסוכנים מהחברה האזרחית מציעים לקבוצות מיעוט מרחבים חלופיים נוחים יותר למפגש עם המדינה, ובכך מאפשרים לצמצם את העלויות הכרוכות בלמידה על זכויות ואת העלויות הפסיכולוגיות הכרוכות במיצוי זכויות אלה (Nisar, 2018). בה בעת נמצא גם שסוכנים עסקיים עלולים להוסיף לנטל הכספי הכרוך במימוש הזכויות, בשל עלות שכרם, והם עלולים אף לפעול כנגד שינויי מדיניות שמטרתם הסרת חסמים וצמצום נטל מנהלי (Herd & Moynihan, 2019).

ניתן ללמוד על עבודתם של סוכני מיצוי זכויות גם מהספרות הסוציו-משפטית, שבחנה את תפקידם של עורכי-דין ושחקנים אחרים בשדה המשפטי ואת השפעתם על הליכים משפטיים. ספרות זו מתמקדת רובה ככולה בתפקידם של שחקנים אלה בהליכים המתנהלים בבתי משפט, ולא מול רשויות מנהליות. אולם מספר מחקרים סוציו-משפטיים שנערכו לאחרונה בבריטניה על מרכזי ייעוץ משפטי מדגימים את התפקיד המורכב והדינמי שממלאים סוכנים אלה. מחקרים אלה, שהתמקדו במרכזי ייעוץ הפועלים במסגרת המגזר השלישי, הראו כיצד סוכני המגזר השלישי מתרגמים סוגיות מורכבות משפטיות לשפה נגישה המאפשרת לפתור אותן בצורה פרגמטית. החוקרים הדגישו שפעולות תרגום אלה ('acts of translation') חיוניות, לא רק כדי לאפשר לפרטים למצות את זכויותיהם, אלא גם כבסיס לפרקטיקת שינוי מדיניות, על ידי הפיכת מקרים פרטניים לנושאים בעלי חשיבות ציבורית (Farr & Cressey, 2019; McDermont & Kirk, 2017).

לסיכום, אף שספרות המדיניות החברתית והספרות הסוציו-משפטית מראות שסוכני המיצוי ממלאים תפקיד מפתח בהליכי מיצוי זכויות, עד כה הן סיפרו לנו מעט יחסית על מה שסוכני המיצוי עושים בפועל, והידע המצוי נוגע בעיקרו לפעולותיהם של סוכני מיצוי במגזר השלישי. על מנת למלא פער זה, המחקר הנוכחי מבקש לקחת צעד קדימה את המחקר בתחום זה, באמצעות בחינה שיטתית של תפיסת המטרות והתפקיד של סוכני מיצוי משלושת המגזרים – הציבורי, הפרטי והשלישי – וכן באמצעות בחינה של הכלים והאסטרטגיות שהם נוקטים, הן מול הלקוחות והן מול רשויות המנהל, לצורך מיצוי זכויות בתחומי הביטחון הסוציאלי.

שדה המחקר: סוכני מיצוי זכויות בישראל

בעשורים הראשונים לקיומה פעלו במדינת ישראל שירותי ייעוץ לאזרח (שי"ל), שהוקמו על פי מודל בריטי וסיפקו שירותי ייעוץ כללי במימון ציבורי ברמה העירונית (Finzi et al., 2012). לצידם פעלו גם מספר מועט יחסית של עורכי דין מהמגזר הפרטי שהתמחו בביטחון סוציאלי, בעיקר בתחום של גמלת נכות מעבודה. זירה זו של סוכני המיצוי השתנתה לאין ערוך בעשורים האחרונים, בעיקר בכל הנוגע לתחום הביטחון הסוציאלי. היא גדלה בהיקפה, הפכה מגוונת יותר, וכיום היא מורכבת משלושה סוגי שחקנים:

סוכני מיצוי בחברה האזרחית: ארגונים בחברה האזרחית המסייעים במיצוי זכויות במגוון רחב של זכויות חברתיות, באמצעות הקמת מרכזי זכויות שבהם עובדים מתנדבים לצד אנשי מקצוע, כגון עורכי דין ועובדים סוציאליים. עמותות אלה מסייעות במיצוי זכויות במגוון של תחומים, ובמיוחד בתחומים הנוגעים לחיים בעוני (כגון גמלאות אבטלה והבטחת הכנסה), או בגמלאות ובשירותים לאוכלוסיות ספציפיות (כגון אנשים עם מוגבלות או ניצולי שואה).

סוכני מיצוי במגזר העסקי: גם סוכנים למטרות רווח הם שחקן מרכזי, בעיקר בשנים האחרונות. סוכנים אלה פועלים בעיקר בתחום הזכויות הרפואיות, אשר בו נתח הרווח הפוטנציאלי גבוה יחסית. סוג מרכזי של סוכן למטרות רווח הוא חברות למימוש זכויות רפואיות, העוסקות הן במימוש זכויות רפואיות מול גורמים ציבוריים (כגון ביטוח לאומי ורשות המיסים) והן במימושן מול חברות ביטוח פרטיות. כיום פועלות בשוק זה כ-16 חברות מרכזיות (לוי, 2014). לאחרונה, לאור הגידול במספרן ולנוכח מחלוקות ציבוריות בדבר אופן פעולתן, סוג פעילותן וגובה דמי הטיפול שהן גובות, הן הוגבלו בחקיקה ובפסיקה (ראו סימן ב'1 בחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995, "הגבלת תשלום בעד טיפול בתביעה"). לצד חברות אלה פועלים בזירה העסקית גם עורכי דין פרטיים. בשונה מחברות מימוש הזכויות, עורכי הדין רשאים גם ללוות את התובע ולייצגו בוועדות הרפואית ובתהליכי ערר והערעור לבתי המשפט. זאת ועוד, בשונה מהחברות, עורכי דין גם עוסקים בזכויות שאינן רפואיות, כמו זכות לקצבת הבטחת הכנסה.

סוכני מיצוי ברמת המדינה: בכל הנוגע למיצוי זכויות הפכה בשנים האחרונות אף הזרוע המדינתית לשחקן דומיננטי. חלק מסוכני המיצוי הציבוריים מופעלים בידי משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, במסגרת תוכניות כמו **נושמים לרווחה במרכזי עוצמה**, המתמקדת בסיוע לאנשים החיים בעוני (אלדר-אבידן, 2011). סוכנים ציבוריים אחרים הם מרכזי זכויות הפועלים במסגרת הרשויות המקומיות. מרכזים אלה מבוססים בעיקר על מתנדבים, חלקם אנשי מקצוע בתחומי המשפט, המיסוי וכדומה. לבסוף, כחלק מהניסיון לתת מענה לביקורת הציבורית על יחסו למבוטחים (משרד מבקר המדינה, 2015) ולאור ההכרה בקושי למצות זכויות רפואיות, החל בשנים האחרונות המוסד לביטוח לאומי לפעול באופן אקטיבי למיצוי זכויות בתחום זה. בהקשר זה הקים הביטוח הלאומי שתי תוכניות, שהוא עצמו מממן וחברות פרטיות מפעילות אותן: **יד מכוונת** החלה לפעול ב-2013,

ובמסגרתה הוקמו מרכזים בפריסה ארצית המספקים שירותי ייעוץ בהגשת הבקשה ובהכנה לוועדה הרפואית; **מחלקה ראשונה** החלה לפעול ב-2015, ובמסגרתה מועסק עו"ס מיצוי זכויות בבתי חולים ובמכוניס להתפתחות הילד (המוסד לביטוח לאומי, 2015).

3. שיטת המחקר

מאמר זה הוא חלק מפרויקט מחקר רחב יותר העוסק במיצוי זכויות חברתיות בישראל. נתוניו מבוססים על ראיונות מובנים למחצה עם 25 סוכני מיצוי זכויות בתחומי הביטחון הסוציאלי מהמגזרים השונים (השלישי, העסקי והמדינתי). בניסיון לכסות את המגוון הארגוני והמקצועי, הן בין המגזרים והן בתוך המגזרים השונים, נבחרו המרואיינים על בסיס דגימה תכליתית. ארבעה מהם עבדו בעמותות במגזר השלישי, שמונה בחברות למטרות רווח ו-13 בארגוני סיוע במימון המדינה (חמישה עובדי רווחה, ארבעה עובדים במרכזי זכויות עירוניים וארבעה בארגונים פרטיים המשמשים כספקי שירותים של הביטוח לאומי במיקור חוץ). 17 מהמראיינים היו נשים, ושמונה גברים. עשרה מהם היו עובדים סוציאליים בהכשרתם, שבעה עורכי דין, אחד היה רופא, והשבעה הנותרים היו אקדמאים עם תארים בתחומים שונים. לבקשת המראיינים היו שישה מהראיונות קבוצתיים, והשתתפו בהם שניים או שלושה משתתפים.

הראיונות, שנערכו במהלך 2017-2018, התבססו על מדריך ריאיון שכתבו החוקרים ותיקפו שני חוקרים אחרים. מדריך הריאיון כלל נושאים ושאלות שעלו מהספרות התיאורטית הקיימת, והוא שונה ועבר התאמות לאחר שלושה ראיונות קדם-מבחן (pre-test) ראשוניים. בין היתר כלל המדריך שאלות על התפיסות של המראיינים באשר לתפקידם, באשר לחסמים בהליכי המיצוי ולפרקטיקות שהם נוקטים כדי להתגבר עליהם ובאשר ליחסיהם עם הלקוחות, עם אנשי הפקידות הממשלתית ועם שחקנים אחרים. כל הראיונות הוקלטו ותומללו. תמלילי הראיונות נותחו באופן תימתי (Braun & Clarke, 2006) בעזרת תוכנת MAXQDA לניתוח איכותני. הניתוח כלל פירוק כל ריאיון ליחידות משמעות, קידוד יחידות אלה וקיבוץ האמירות המקודדות לפי נושאים. בסוף הניתוח התקבלו קטגוריות מושגיות, שייצגו את התפיסות של סוכני המיצוי בנוגע לתופעה הנחקרת. לבסוף, על מנת להבטיח את אמיונות המחקר והממצאים, ננקטו מספר צעדים (Nowell, Norris, White & Moules, 2017): תהליך הניתוח לוה בדיון רפלקטיבי מתמשך בין החוקרים וכן בתיעוד השיקולים וההחלטות השונות שקיבלו; נעשה שימוש בתיאור גדוש הכולל ציטוטים מלאים המבטאים את נקודת המבט של משתתפי המחקר; הסתייענו בשני חוקרים נוספים להערכת ממצאי המחקר.

4. ממצאים

מטרות ותפיסת תפקיד

על בסיס ניתוח דברי המרואיינים ותיאור פעילותם ניתן היה לזהות בראיונות מספר מטרות מרכזיות בעבודתם של סוכני המיצוי (ראו תרשים 1 להלן), אם כי יש לציין שהסוכנים נבדלו ביניהם במטרות שהציבו לעבודתם, בתמהיל שלהן ובחשיבות היחסית שהעניקו להן.

מיצוי זכויות הלקוחות: מטבע הדברים היה מיצוי הזכויות של לקוחותיהם מטרה מרכזית של כל הסוכנים, מהמגזר הציבורי, מהמגזר העסקי ומהמגזר האזרחי. כל הסוכנים ראו בסיוע ללקוחותיהם לממש את זכויותיהם חלק מרכזי מתפקידם, וחלקם, בעיקר מהמגזר העסקי, ראו במיצוי הזכויות את תפקידם הבלעדי. ביטוי לכך ניתן למצוא במענה לשאלה מה נחשב בעיניהם הצלחה. המדד העיקרי שהצביעו עליו הסוכנים מהמגזר העסקי היה שיעורי המיצוי ורמת הקצבאות שהוענקו בסופו של דבר ללקוחותיהם.

אולם ניתוח הראיונות מעלה שחלק מהסוכנים הציבו לעצמם גם מטרות אחרות לצד מיצוי זכויות הלקוח, והיו בהם אף כאלה שראו אותן כחשובות יותר. נעמוד פה על שתי המטרות הנוספות המרכזיות שעלו בראיונות: הגברת מודעות הלקוח לאזרחות חברתית וקידום שינוי חברתי.

הגברת מודעות הלקוח לאזרחות חברתית: במסגרת מטרה זו, שעלתה בעיקר אצל סוכנים מהחברה האזרחית ואצל חלק מסוכני המדינה, פעולת מיצוי הזכויות היא אמצעי בעל משקל שדרכו ניתן לעורר אצל הלקוח מודעות לזכויותיו ולהניע אותו לחתור למימושן. מטרה זו כוללת בתוכה שני היבטים. הראשון הוא העצמת הלקוח וגיבוש זהותו האזרחית; הסוכנים מבקשים לעורר אצל הלקוח מודעות לכך שכאזרח הוא נשא של זכויות, כולל זכויות חברתיות: "אנחנו ניסינו להראות לאדם שיש לו זכויות, שיש לו חלופות שונות, שהוא יכול לבחור בין החלופות האלה, שהוא יכול לעשות את העבודה לבד" (מרואיינת מהחברה האזרחית).

ההיבט השני הוא ציוד הלקוחות בכלים שבאמצעותם יוכלו לגבש הלכה למעשה את תודעתם כאזרחים נשאי זכויות. כלומר: פעולת מיצוי הזכויות שבגינה פנה או הופנה הלקוח לסוכן היתה הזדמנות ללמד אותו כיצד להיות סוכן עצמי למיצוי זכויות. לימוד זה כולל בתוכו מגוון רחב של כישורים, ובהם שימוש באתרי אינטרנט לצורך זיהוי זכויות והתנאים לקבלתן, ניסוח מכתבים פורמליים והבנת הליך הפנייה לרשויות. בהקשר זה סיפרה מרואיינת מסוכנות הפועלת במגזר הציבורי:

אני אומרת להם: "אין לי מה לתת לכם, אני לא נותנת לכם שום דבר שהוא או כסף, אני לא מוצאת לכם מקום תעסוקה ושמה אתכם שמה. אני לא. אני נותנת לכם כלים איך שתתמודדו טוב יותר עם החיים שלכם."

קידום שינוי חברתי: חלק מסוכני מיצוי הזכויות במגזר השלישי והציבורי ראו את פעילותם כהזדמנות ואמצעי לחולל שינוי מערכתי וחברתי נרחב יותר, מעבר לרמה של המקרה הפרטי. כך למשל תיארה עובדת בארגון סנגור את פעילות ארגונה למען מיצוי זכויות ושינוי חברתי בהקשר של התוכנית **מהבטחת הכנסה להכנסה בטוחה** (המוכרת כתוכנית ויסקונסין; ראו בניש, 2012):

כל התהליך של המיצוי זכויות היה גם באוריינטציה של שינויים מדיניים. זאת אומרת, שכאשר אנחנו טיפלנו במישהו שהגיע לחנות הזכויות סביב התוכנית, אנחנו לא רק חשבנו על האדם הזה. חשבנו עליו וניסינו לעזור לו, אבל כל הזמן אמרנו איך זה מפרק עוד לבנה בקיר הענק הזה שקראנו לו ויסקונסין.

כפי שעולה מדבריה, הסיוע במקרים פרטניים מספק לסוכנים המעוניינים בקידום שינוי חברתי היכרות עם השטח ועם הבעיות החברתיות, והוא מצע ל"שיקוף של האוכלוסיות האלה אצל מקבלי ההחלטות, שינוי של מדיניות, לובי לחקיקה, פגישות עם מקבלי ההחלטות וכו'" (עורכת דין בארגון סנגור). הטיפול במקרים פרטניים מסייע לסוכנים אלה גם כשהם רותמים את העתירות המשפטיות לשינוי חברתי, שכן יש לבסס עתירה כזו על מקרים פרטניים.

תרשים 1: מטרות סוכני המיצוי



מלבד ההבדלים הללו בתפיסת המטרות של עבודתם נבדלו הסוכנים שראיינו במסגרת המחקר זה מזה גם באשר לתפיסת תפקידם. נעמוד כאן על ההבדלים העיקריים בין תפיסותיהם (ראו תרשים 2 להלן).

גישה ממוקדת לעומת גישה הוליסטית למיצוי זכויות: ניתוח פעולות הסוכנים מלמד שהסוכנים נחלקו ביניהם בנוגע להיקף הזכויות שביקשו להשיג למען לקוחותיהם. בצד אחד של המתרס ניתן לזהות סוכנים הפועלים מתוך גישה ממוקדת, העוסקת בזכויות מסוימות, ומהצד האחר ניצבים סוכנים הפועלים מתוך גישה הוליסטית, שעניינה לעזור ללקוחות בכל זכות שנראה שהם זכאים לה. דוגמה מרכזית לסוכנים הנוקטים גישה ממוקדת היא החברות לזכויות רפואיות, כמו גם עורכי דין מהמגזר הפרטי העוסקים

במיצוי זכויות. סוכנים אלה, כל אחד בדרכו וממניעיו, מבקשים לקדם מימוש זכויות רפואיות, ונותנים מענה שולי, אם בכלל, לזכויות כמו הסדר חובות או קבלת קצבאות קיום אחרות. בדומה לסוכנים עסקיים אלה, גם **מחלקה ראשונה ויד מכוונת**, העובדות תחת המוסד לביטוח לאומי, עוסקות אך ורק במתן מענה לזכויות רפואיות.

לעומת סוכני הגישה הממוקדת, הסוכנים שאימצו את הגישה ההוליסטית פועלים לרוחב. מבחינתם, מיצוי זכויות משמעו מיצוי כל זכות חברתית אפשרית שניתן לאתר. ניתן למצוא אותם במרכזי זכויות עירוניים שמפעילות רשויות מקומיות בערים שונות בארץ, בתוכנית **נושמים לרווחה** במרכזי עוצמה הפועלים מטעם משרד הרווחה, בארגוני סגור של החברה האזרחית, ובמחלקות לשירותים חברתיים של הרשויות המקומיות.

עם זאת, חשוב לציין שמהראיונות עלה שהן סוכנים הנוקטים גישה ממוקדת והן אלה הנוקטים גישה הוליסטית עורכים ריאיון הערכה (אינטייק) אקטיבי, ומנסים לאתר באמצעותו זכויות אחרות של הפונים, גם אם אלה לא הזכירו אותן. למשל: כשלקוחה פונה לחברה למימוש זכויות רפואיות בבקשה למצוא את זכאותה הפוטנציאלית לקצבת נכות כללית, ינסו סוכנים אלה לאתר אם היא זכאית במקביל לזכויות רפואיות נוספות, כגון פטור ממס וגמלת שירותים מיוחדים (שר"מ). זיהוי אקטיבי זה נשען על סדרת שאלות שמטרתן לזהות מאפיינים, בעיקר רפואיים, שאין הלקוחה מודעת למשמעותם ואשר עשויים להקנות לה זכויות נוספות. כך תיאר זאת עורך דין המתמחה בזכויות רפואיות:

אני באותה פגישה אעשה איתו את השיחה, אני אעבור איתו על טופס שאני המצאתי של דגימות רפואיות. ואני אבקש ממנו, גם אם הוא בא בידיעה שיש לו בעיה ברגל, שירשום לי את כל הבעיות הרפואיות שלו. [...] השאלות האלה נועדו כדי (א) לקבל תמונה יותר מלאה על המקרה שבגללו הוא בא, (ב) על מנת שאולי... כמו שאומרים בהגדה של פסח "את פתח לוי". פתאום הוא יראה: רק רגע, עם כל הדברים האלה גם מגיע לך פטור ממס הכנסה.

מומחה ייעודי לעומת מומחה כללי: הבדל אחר בין המרואיינים היה תפיסתם את אופי פעולתו של הסוכן ואת סוג המומחיות הנדרש ממנו. בהקשר זה זיהינו שני סוגים של מומחיות במיצוי זכויות – מומחה מיצוי ייעודי ומומחה מיצוי זכויות כללי – החופפים במידה כלשהי את הגישה הממוקדת והגישה ההוליסטית למיצוי זכויות. את הגישה של מומחיות מיצוי ייעודית ניתן למצוא בעיקר בקרב הסוכנים העסקיים, בהם החברות למימוש זכויות רפואיות ועורכי הדין. סוכנים אלה מאמינים שמיצוי זכויות, בעיקר זכויות רפואיות, דורש מומחיות ייעודית ממוקדת ושבצעיה יתקשו הלקוח וסוכנו למצוא את מלוא הזכאות. גם חלק מסוכני המיצוי ממגזרים אחרים נטו, אם כי פחות, לאמץ תפיסה זו של סוכן כמומחה. ביטוי לסוג זה של מומחיות ניתן למצוא בתשובתו של בעל החברה לזכויות רפואיות, כשנשאל כיצד ניתן לדעתו לשפר את המערכת ולקדם מיצוי זכויות בלי להסתמך על עזרתם של סוכני המיצוי. מבחינת אותו סוכן, לא ייתן שיפור מערכתי שכזה,

מרחיק לכת ככל שיהיה, מענה למומחיות הייעודית הנדרשת בפעולת מיצוי הזכויות. יתר על כן, כשמדובר בזכויות רפואיות, מומחיות ייעודית שכזו אף דורשת לעיתים העמקה במספר תחומים במקביל:

הייתי אומר לך: "שמע, בוא תעביר כל חולה, תעביר אותו הכשרה מסוימת שילמד את ביטוח לאומי, שילמד מס הכנסה, שילמד חברות ביטוח, שילמד רפואה ושידע לחבר את כל האלמנטים האלה כדי למצות בסופו של דבר את הזכויות שלו." אף אחד לא יעשה את זה.

הגישה של מומחיות כללית במיצוי זכויות, לעומת זאת, מקדמת מיומנות בחיפוש מידע על זכויות (בין היתר באמצעות אתר הביטוח הלאומי והאתר המקיף של כל זכות) וכן התמחות כללית בשפת הזכויות ובשפה הבירוקרטית ובמיומנויות הכרוכות בתקשורת עם מערכות אלה. כך השיבו סוכנות מיצוי המועסקות בתוכנית ציבורית לשאלה כיצד הן מאתרות את הזכויות של לקוחותיהן: "קודם כל יש לנו פרופסור גוגל; האמת שלמדנו לעבוד עם האתר של כל זכות." בתשובתן זו ביטאו הסוכנות את תפיסתן ולפיה אין צורך במומחיות ייעודית כדי לעזור במיצוי זכויות בתחום מסוים ודי במיומנויות כלליות. יש לציין שלעיתים נשענה גישה זו על היכולת להסתייע כל אימת שצריך ברשת של סוכני מיצוי אחרים (כגון הסיוע המשפטי), שיש להם מומחיות ייעודית בתחומים מסוימים.

מעניין לציין בהקשר זה שלמרות הבדל זה בתפיסת התפקיד, דומה שכל הסוכנים רואים במיצוי זכויות פעולה הדורשת ידע רב-מקצועי. רבים מהסוכנים, בעיקר העסקיים, הדגישו שיתרונם היחסי הוא היכולת לשלב "תחת קורת גג אחת", ולפעמים תחת אותו איש מקצוע, מגוון רחב של ידע מקצועי, ובעיקר ידע משפטי, רפואי ובירוקרטי. כך תיאר מנהל חברה לזכויות רפואיות את יתרונה היחסי: "בסופו של דבר אתה מקבל פה תחת קורת גג אחת את כל מה שאתה צריך. זה One stop shop." וחיזק את דבריו עורך דין מהמגזר הפרטי, שיש לו גם הכשרה רפואית:

שילוב שני הדברים הללו נותן לי איזשהו יתרון אדיר. [...] זה נותן לי את היתרון להכין את הטפסים בצורה יותר טובה, מקנה לי את היכולת לקרוא את הרקע הרפואי של החולה בצורה יותר טובה ומעמיקה. בנוסף, למעשה הרבה פעמים נצטרך לדבר עם הרופאים של הלקוחות שלנו, אז השיחה שלי עם רופא היא בכלל לא כמו השיחה בין רופא ועורך דין רגיל.

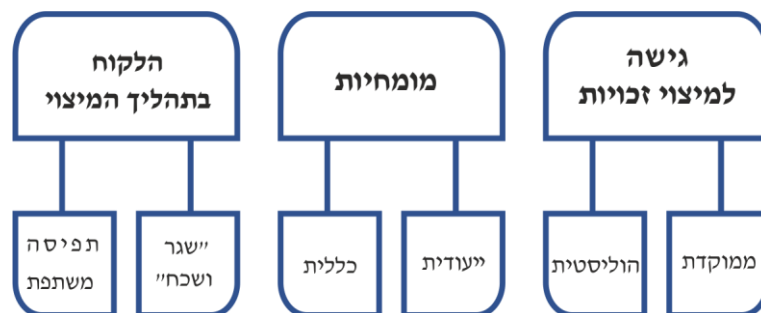
"שגר ושכח" לעומת גישה משתפת: עוד הבדל בתפיסת התפקיד של הסוכנים הוא ראיית מקומו של הלקוח בהליך המיצוי. יש סוכנים המדגישים את מקומו של הלקוח בהליך ואת חשיבות שיתופו. גישתם קשורה הדוקות למטרה של הגברת מודעותם של הלקוחות לאזרחותם החברתית, והיא מאפיינת בעיקר סוכנים מהחברה האזרחית וחלק מסוכני המגזר הציבורי. לעומתם יש סוכנים הרואים את תפקיד הלקוח כ"שגר ושכח". כלומר:

הלקוח אחראי רק לספק את המידע הנדרש לצורך הטיפול בו, ועל המשך התהליך – הכנת המסמכים הנדרשים והגשתם, קשר ישיר עם הרשות המוסמכת וייצוג הלקוח מולה – אחראי הסוכן. תפיסה זו של "שגר ושכח" ניתן למצוא בעיקר במגזר העסקי, על האתוס השירותי המאפיין אותו, אבל גם אצל סוכנים ממגזרים אחרים; דוגמה בולטת היא תוכנית **מחלקה ראשונה**. במסגרת תוכנית זו, שמקדם ומממן המוסד לביטוח הלאומי, על עובדים סוציאליים בבתי חולים לפנות למאושפזים עם פוטנציאל זכאות ולעזור להם בהליך המיצוי. עובדים אלה מקבלים מהמאושפזים הסכמה לויתור על סודיות ולוקחים על עצמם את מלוא האחריות על הגשת הבקשה, החל בקבלת מסמכים רפואיים, דרך הכנת התיק וכלה בהגשתו לביטוח הלאומי.

חשוב לציין שאין הבחנה מובהקת בין תפיסה משתפת לבין "שגר ושכח". לעיתים קרובות הן מתעצבות לנוכח כורח המציאות. הסוכנים השונים נמצאים על הרצף שבין שתיהן. למשל: עורכות דין מאחד מארגוני הסנגור הצביעו על הערך הרב שהן מייחסות לשיתוף הלקוח ועל המאמץ לעשות זאת בהקשרים שונים. בה בעת הן הצביעו גם על החסרונות הטמונים בשיתוף זה ואמרו שבמצבים רבים, לנוכח אותם חסרונות, הן מעדיפות לקחת את המושכות. גם במגזר העסקי מצאנו מצבים שבהם החליט הסוכן להשאיר את האחריות בידי הלקוח. כשנשאל על הליווי שהוא מעניק בוועדות הרפואיות, ענה לנו עורך דין עסקי מהחברה הערבית שלא את כולם הוא מלווה:

יש מקרים מאוד פשוטים. אני מדריך במשרד את הלקוח מה להראות בוועדה ומה לומר, ואז הוא הולך לבד. [...] נגיד אם אני שולח אדם מבוגר עם שפה עברית ברמה נמוכה, זה לא כמו נגיד אדם מושכל שמדבר עברית ברמה גבוהה, ויש לו מודעות גבוהה למצבו. יש שוני, אז זה תלוי.

תרשים 2: תפיסת תפקיד של סוכני המיצוי



אסטרטגיות פעולה: ארבעת המפתחות למיצי זכויות

במהלך המחקר נשאלו המרואיינים גם על אסטרטגיות הפעולה שלהם. תשובותיהם לימדו שכדי לקדם את מטרותיהם הם נוקטים, ביחסיהם עם לקוחותיהם ועם רשויות המנהל, מגוון רחב של אסטרטגיות וכלים. מניתוח דבריהם התחוררו ארבעה מפתחות או אסטרטגיות פעולה מרכזיים המשמשים אותם בפרקטיקה היומיומית שלהם: מפתח הידע, מפתח הקשרים (networking), מפתח הרגש ומפתח הכוח. חשוב לציין שאסטרטגיות אלה מופנות, כל אחת בדרכה שלה, הן כלפי לקוחות הסוכנים והן כלפי רשויות המנהל, ושצול כל סוכן תמהיל השימוש במפתחות שונה. להלן ארבעת המפתחות.

מפתח הידע – האסטרטגיה הראשונה והבולטת שהעידו עליה המרואיינים היא שימוש בידע ייחודי לצורך מיצי הזכויות. ברוב המקרים נעזרו סוכנים לא רק בידע פורמלי על כללי הזכאות, אלא גם בידע לא פורמלי סמוי, הנרכש באמצעות ניסיון מעשי והיכרות מעמיקה עם מערכת הרווחה. ידע זה כולל, למשל, היכרות עם ההנחיות המנהליות הפנימיות של הביטוח הלאומי בסוגיות כגון קבילות של מסמכים או הקריטריונים לקביעת מוגבלות בוועדות הרפואיות.

על פי רוב הסוכנים רואים את הידע הלא-פורמלי הסמוי שלהם כיתרון העיקרי על פני גורמים אחרים המנסים למצות זכויות. ידע זה חשוב במיוחד במקרים ה"קשים", שאינם נופלים באופן ברור וחד משמעי לתוך קטגוריות הזכאות הקיימות. מקרים כאלה דורשים ידע רחב יותר כדי לבסס את התביעה, למשל באמצעות שימוש באנלוגיות למקרים קודמים כדי לשכנע בפרשנות של תנאי הזכאות המיטיבה עם לקוחותיהם.

ידע ייחודי כזה מצוי, למשל, בהקשר של הוועדות הרפואיות לקביעת זכאות לקצבאות נכות. זהו תחום מורכב המשלב ידע משפטי-בירוקרטי וידע רפואי. הסוכנים הפעילים בתחום זה – בעיקר חברות מימוש זכויות ועורכי דין פרטיים – מסבירים שאנשים בדרך כלל לא מבינים כיצד להתמודד עם ועדות אלה; למשל: הם נוטים להדגיש את כאבם, אף שהיבט זה חסר משמעות בהחלטת הוועדה. לכן הסוכנים מדריכים לקוחות לדבר פחות על כאב ויותר על יכולת התפקוד שלהם:

מה אנשים נורמליים הולכים לביטוח לאומי ואומרים, אם הם לא מיוצגים על ידי X? למשל: "כואבת לי הכתף, אני לא יכול לעשות כלום בבית, אני בליה מסתובב על הצד הזה, אני לא יכול לקום בבוקר, אני עייף כל היום, אני עצבני, אני לא עוזר לאשתי." אוקיי, וזה לא נותן שום אחוזי נכות כי אין אחוזי נכות, לא על כאבים ולא על עייפות ולא על אי יכולת לעזור לאשתך בבית. על מה יש אחוזי נכות? על הגבלות בתנועה. והרופא שלנו יודע והמומחים שלנו יודעים, [...] ולפני הוועדה מדריכים את הלקוח.

חלק מהסוכנים הדגישו שהידע בתחום מיצוי הזכויות שונה ומובחן מהידע בתחומים מקצועיים אחרים. בהקשר זה אמר מרואיין, העובד בחברת מיצוי זכויות רפואיות, שלא רק לקוחות "רגילים", אלא גם אנשי מקצוע, כמו עורכי דין ורופאים, לא יוכלו להתמודד בצורה מיטבית עם מיצוי זכויות רפואיות, מכיוון שחסר להם הידע הייחודי על דרך ההתנהלות של הליך מימוש הזכויות בתחום זה. על כן פיתחו חלק מהסוכנים הכשרה פנימית במודל של חניכות (apprenticeship), ובמסגרתה עובדים חדשים בארגון לומדים, לא רק את הידע הפורמלי בתחום, אלא גם את הידע הסמוי והלא-פורמלי שנאסף לאורך השנים מתוך הניסיון המעשי של הארגון.

עם זאת, בעוד כל סוכני המיצוי מסתמכים במידה רבה על ידע ייחודי, יש הבדלים של ממש ביחסם לידע זה. חלק מהסוכנים, במיוחד במגזר הפרטי, רואים את הידע הייחודי שלהם כ"מוצר" שהם מוכרים או, כפי שהסביר מנהל אחד מהם, "זה כמו למסור את הנוסחה של KFC" (קנטאקי פרייד צ'יקן; המחברים). סוכנים אחרים, לעומתם, בעיקר מהחברה האזרחית, רואים כחלק מתפקידם את ההפצה וההנגשה של הידע הסמוי הזה בקרב הקהילה שהם משרתים או לכלל האוכלוסייה. בהקשר זה סיפרה לנו אחת המרואיינות מארגון סגור על דרישה שהפנו למשרד ממשלתי לפרסם את הנהלים הפנימיים שלו, שהיו סוויים עד אז, באתר האינטרנט של המשרד, כך שיהיו פתוחים לכלל הציבור.

מפתח הרישיות החברתי (social networking) – אסטרטגיה נוספת היא השימוש ברישיות חברתי (social networking). לעיתים רשת הקשרים מבוססת, לפחות בתחילתה, על הקשרים האישיים של עובדים ומתנדבים בארגון, אך ברוב המקרים הארגונים רוקמים ומטפחים מיוזמתם קשרים ארוכי טווח עם עובדים ברשויות המנהליות הרלוונטיות לתחומי פעילותם. הקשר האישי והארגוני עם הגורמים במנהל דרוש כדי להתגבר על המכשולים הבירוקרטיים. ערוץ הקשר שבין הסוכנים לבין רשויות המנהל נותן מענה לחסרונם של ערוצי תקשורת ישירים בין אלה האחרונות לבין משתמשי השירותים, ומקנה לסוכן יתרון יחסי מול הלקוח. כך תיארה זאת, למשל, עורכת דין באחד מארגוני הסגור:

הדבר הראשון שסוכנים עושים, הם משיגים את הפלאפון של אנשים בביטוח הלאומי שהם המוקד של ביטוח לאומי. אני חושבת שאחד היתרונות הכי גדולים שהשגתי בתור מי שאינה מהפונים זה שהיה לי עם מי לדבר בביטוח הלאומי.

סיפור דומה סיפרה לנו מנהלת מרכז זכויות עירוני:

קודם כל אני יוצרת אנשי קשר בפנים. אני הולכת להיפגש עם המקומות האלה. אני אומרת "שלום, אני מרכז זכויות, בואו נתחיל שיתוף פעולה". ככה זה היה עם חברת חשמל, ככה זה היה עם סיוע משפטי, עם ביטוח לאומי וכו' וכו'.

במקרים פשוטים מספק ערוץ התקשורת מידע מפורט ואמין אודות הלקוחות ומעמדם מול המוסד, מידע שלא תמיד הלקוחות יכולים להשיג בכוחות עצמם. אולם השימוש ברשתות

של קשרים מועיל במיוחד במקרים מורכבים, שאינם תואמים במדויק את תנאי הזכאות בחוק, ושהם יש לאנשי המנהל מידה של שיקול דעת. במקרים אלה הקשר הבלתי פורמלי עם האנשים בתוך הרשות המנהלית מאפשר לסוכנים להבין כיצד הרשות תופסת את הבסיס העובדתי והמשפטי של המקרה שהם מטפלים בו וגם לקבל מידע מפורט יותר אודות הלקוח שלהם, להצביע על ייחודו של המקרה שלו ולהסביר מדוע הם סבורים שהוא עומד בתנאי הזכאות. עוד יכולים סוכני המיצוי להסביר ביתר פירוט את ההקשר האישי והחברתי שבו מצויים לקוחותיהם. כך סיפרה עורכת דין בארגון סנגור: "חיים של אנשים שחיים בעוני הם מורכבים מאוד מאוד מאוד. הם לא מסתכמים בתביא טופס א, ב, ג. זה זה מאוד מורכב. ואין לאף אחד את המשאבים עכשיו לדון בכל אחת מהמורכבויות האלה."

שימוש ברישות חברתי בלט הרבה יותר בראיונות עם סוכני מיצוי מהמגזר הציבורי והשלישי. חלקם אף ראו בנגישותם לבירוקרטיה הממשלתית את יתרונם היחסי על סוכני המיצוי מהמגזר הפרטי. אולם סוכנים אלה נחלקו ביניהם בשאלה אם ראוי להשתמש במפתח הקשרים החברתיים ועד כמה. חלקם תפסו אותו ככלי שנועד לפצות על ההון החברתי הדל שבידי הלקוחות המגיעים מהשוליים החברתיים. אחרים התנגדו אידיאולוגית לשימוש בו, וטענו שהוא מנציח את הבעיה ולא פותר אותה; הוא משאיר את הכוח בידי הארגון ובד בבד מחבל במשימה הגדולה יותר של הנגשת הזכויות לכל, ללא תלות ברשת הקשרים שיש לכל אדם.

מעניין לציין שלנוכח אותה התנגדות אידיאולוגית פעלו חלק מהסוכנים לייצר בקרב הפונים רשת חברתית. דוגמה לכך היא הקמת קבוצות ווטסאפ, המשמשות כקבוצות ליעוץ הדדי בנושאים הנוגעים למיצוי זכויות. כך תיארה זאת אחת הסוכנות העובדת במגזר הציבורי:

כשאני הגעתי לפה, אני, למשל, ראיתי ששליש מהלקוחות בסיכום שעשיתי הן חד-הוריות, [...] ואז הדבר הראשון שהתלבשתי עליו זה באמת החד-הוריות. עכשיו, יש כאן קבוצת ווטסאפ, של כמה? כמעט 50. אפשר לראות. [...] הן נותנות כוח אחת לשנייה, הן מעצימות אחת את השנייה, הן מלמדות אחת את השנייה, הן מזינות אחת את השנייה. [...] אם היא יודעת איזה משהו, [...] אז הרבה נשים לא ידעו מזה. מישהי אמרה: "רק שתדעו שאתן זכאיות; אז תבדקו את זה."

המפתח הרגשי – מבחינת סוכני המיצוי המרכיב הרגשי חיוני, הן בעבודתם עם לקוחותיהם והן בעבודתם מול רשויות המנהל. ברמת הלקוח התייחס המפתח הרגשי למשימתם לשכנע את הלקוחות להתחיל את הליך המיצוי ולהתמיד בו, למרות המתח, הפחד והייאוש שלהם. העבודה הרגשית עם הלקוחות כוללת גם את תיעול כעסיהם וריסון התנהגויות הנתפסות כאגרסיביות, מתוך אמונה שהם עלולים לעורר אנטגוניזם בקרב פקידי הרשויות ועקב כך להכשיל את תהליך המיצוי. לכן הסוכנים מנסים לתווך ללקוחותיהם את ההליך הבירוקרטי ואת הגיונו ולנסח את טענתם בשפה ובאופן שיוכלו

ליפול על אוזניים קשובות יותר אצל פקידי המנהל. עמדה על כך עובדת במרכז זכויות עירוני:

הרבה פעמים תושבים מרגישים חוסר שביעות רצון, [...] מאוד מתקשים לבטא את זה בצורה רהוטה ומנומקת, וזה יוצא להם כמו איזה פרץ של קללות או איזשהו התלהמות. אבל אם אתה יושב ומדבר איתם, יש להם טענות מאוד מהותיות ומאוד גם משמעותיות לחיים שלהם, לחיים של הקהילה. וזה באמת לקחת את הטענות שלהם ולעזור להם לנתח את זה בצורה שקובעי המדיניות בעירייה או מול מי שאנחנו מתנהלים, לעזור להם להישמע בעצם.

כחלק מהעבודה הרגשית שלהם, סוכנים גם מנחים את לקוחותיהם כיצד בדיוק להתנהג ומה לומר לפקידי ממסד. כך תיאר זאת עורך דין פרטי העוסק במימוש זכויות רפואיות: "מכינים אותו לוועדה רפואית. [...] יש אנשים שמגיעים טעונים ושונאים את הרופא של הוועדה, שזה לא מוסיף שום דבר לאף אחד. [...] ההכנה זה יתיתן לו את הכבוד שלי, יתשתף פעולה, יתהיה ורבלי".

העבודה הרגשית נעשית, לא רק עם הלקוחות, אלא גם במפגש עם עובדי הרשויות המנהליות. מהראיונות עולה שהסוכנים מבינים שהרגשות שעובדים אלה חשים כלפי לקוחותיהם עשויים לשחק תפקיד חשוב ולעיתים מכריע בהליך המיצוי. לכן הם מנסים להציג את לקוחותיהם כ"ראויים", למשל באמצעות הדגשת ההתנהגות האחרת שלם או ההבהרה שהגיעו למצבם עקב נסיבות שאינן בשליטתם. כך הם מנסים לעורר בקרב עובדי המנהל רגש חמלה כלפי לקוחותיהם. אצל חלק מהסוכנים אסטרטגיית פעולה זו חשובה במיוחד, כשמדובר בלקוחות ממעמד חברתי נמוך ומקבוצות מודרות. לתפיסתם, תהליך קביעת הזכאות הוא במידה רבה "משחק של אמוץ", משום שהרשויות חוששות תמיד שמשתמשי השירותים ותובעי הגמלאות ינסו להונות אותן. סוכנים אלה – בעיקר מהמגזר הציבורי והשלישי, שאין מייחסים להם אינטרס כלכלי או אחר בייצוג הלקוחות – מאמינים שכאשר הם מציגים את לקוחותיהם כ"ראויים", הם מצליחים להאציל עליהם מהאמוץ שעובדי הרשויות רוחשים כלפיהם. לשיטתם, לאמוץ מסוג זה יכולה להיות חשיבות מכרעת במקרים מורכבים, שבהם יש לפקידים שיקול דעת נרחב. כך אמרה אחת המרואיינות מהמגזר השלישי:

הם [פקידי הרשות] תופסים את עצמם כמי שרוצים לתת שירות למי שמגיע לו וזה לא באשמתו שהוא מסכן. ולכן והם סומכים עלינו שאנחנו עושים את הסינון. הם סומכים על עמותת X. זו עמותה שהיא מכובדת, והם גם באיזשהו שלב מכירים אותנו אישית, והם רואים מה התיקים שאנחנו מעבירים אליהם.

גם כאן ניתן לזהות בראיונות מחלוקות בין סוכנים בכל הנוגע לשימוש ב"קלף" הרגשי. חלק מהסוכנים התנגדו לכך אידיאולוגית; הם טענו שגמלאות ושירותים חברתיים הם

זכות ולא צדקה, ולכן יש לבסס את הליך הזכאות על תביעה לזכויות ולא על טיעונים של מסכנות. סוכנים אחרים התנגדו למפתח הרגשי בטענה הפרגמטית שטיעונים רגשיים פשוט אינם אפקטיביים בסביבה בירוקרטית. ואולם סוכנים רבים אחרים ראו בשימוש במפתח זה לא רק מעשה אתי, אלא גם מהלך יעיל, כי בסופו של דבר את המערכת הבירוקרטית מפעילים בני אדם, לא מכונות.

מפתח הכוח – מפתח זה כולל צורות שונות של הפעלת כוח ומנופי לחץ על הרשויות, בדרך כלל בעקיפין ובמרומז, כלומר בדרך שאין בה איום ישיר. הסוכנים תופסים את השימוש הזה במנופי כוח כפיצוי על כוחם הנמוך יחסית של לקוחותיהם במפגשם עם הבירוקרטיה.

דרך אחת להפעלת לחץ על המוסדות היא העברת המסר שהלקוח אינו לבד ושיש לו גיבוי. הסוכנים מעבירים מסר זה, למשל, על ידי ליווי הלקוחות פיזית לפגישותיהם עם הרשויות או באופן מרוכך יותר על ידי חתימה על המכתבים מטעם הלקוח: "כשצריך להראות שיש פה סרטיפיקט, שמנו חותמת שלנו. הבן אדם היה כאן, התייעץ עם מומחה או עם עורך דין" (מנהלת מרכז עירוני למיצוי זכויות). לתפיסתם, הקישור בינם לבין הלקוח מראה לגורמים הרשמיים ששחקן מנוסה ובקיא מייפעץ לו, וידאג לכך שלא יוותר וימצה את כל זכויותיו.

דרך אחרת של הפעלת כוח על הפקידות, המשמשת בעיקר סוכני מיצוי מהחברה האזרחית, היא גיוס התקשורת או פוליטיקאים. מהלך זה נועד להעביר לרשות את המסר שהלקוח מגובה לא רק בידי שחקן מיומן, אלא גם הציבור וקובעי המדיניות עוקבים אחר המקרה. סוכנים משתמשים במנגנון לחץ זה, הן בהליכי מיצוי ברמה המקומית (עם נציגי העירייה למשל) והן בהליכי מיצוי ברמה הארצית (כמו שדולה פרלמנטרית ופרסום כתבות בעיתונים ארציים).

זאת אף זאת, חלק מהסוכנים נוקטים הליכים משפטיים כדי להפעיל לחץ על הרשויות. כלי זה משמש בעיקר ארגונים עם מחלקות משפטיות מפותחות, כמו ארגוני סנגור בחברה האזרחית ומשרדי עורכי דין, המגישים לעיתים קרובות ערעורים לוועדות ערר מנהליות ולבתי משפט, ולעיתים אף מגישים עתירות לבית המשפט העליון. לדוגמה: אחד מארגוני הסנגור סבר שנציגי משרד ממשלה מסוים אינם מתייחסים ברצינות לפניותיו, ובחר, אסטרטגית, להגיש סדרה של תביעות משפטיות. לדברי המרואיינת שעבדה בארגון, בשל הרצון של אותו משרד ממשלה להימנע מהתדיינות משפטית נוספת, חולל מהלך זה שינוי ביחסו לפניות הארגון וקידם טיפול רציני יותר בהן. עורכת דין מארגון סנגור כינתה הפעלת מנוף לחץ שכזה "כאב ראש" לרשות: "אני חושבת שבתמיכת משפט נכנסים בקטגוריה הגדולה של כאב ראש. בתוך כאב ראש יש תקשורת, יש בתי משפט, יש ועדות בכנסת."

לצד השימוש במנופי לחץ וכוח מול הרשויות, זיהינו גם – בעיקר בקרב סוכנים מהמגזר השלישי וחלק מסוכני המגזר הציבורי – שימוש בטרמינולוגיה של העצמת הלקוחות, עמידה לצידם ובמיוחד מתן גיבוי המחזק את יכולתם ואת נכונותם לעמוד על זכויותיהם

ולהתמיד בתהליך. דוגמה לכך ניתן למצוא בניסיון של סוכנת מיצוי מהמגזר הציבורי להסביר מדוע לא מיצתה לקוחה שלה חלק גדול מזכויותיה התעסוקתיות וכיצד עבודתה עם אותה לקוחה עזרה לה בהליך המיצוי:

אני חושבת שברגע שאתה לא בטוח בעצמך ולא בוטח בעצמך ואתה נמצא מול מעסיק, אתה חסר ביטחון – אתה מפחד לפתוח את הפה, אתה מפחד להישמע בור, בור ועם הארץ. [...] אתה מפחד שהוא ייתן לך בעיטה בטוסיק וירחיק אותך ממנו ויגיד שיש אחרים בשוק.

לדידה עזרו הפעולות שלה ושל חברותיה לארגון לאותה לקוחה לקבל ביטחון והכרה בכך שהיא אכן זכאית לזכויות אלה: "ברגע שהיא מבינה שהיה מגיע לה כך וכך וכך וסידרו אותה, אז משהו מתרחש אצלה. זאת אומרת, היא עוברת איזשהו מטמורפוזה פנימית."

לוח 1 להלן מסכם את משמעותם של כל אחד מהמפתחות ואת אופן ביטויים בעבודת הסוכנים עם לקוחותיהם ועם רשויות המנהל.

לוח 1: ארבעת המפתחות למיצוי זכויות חברתיות

המפתח	אופן הפעולה	פעילות עם הלקוחות	פעילות מול גורמי המנהל
ידע	שליטה בידע לא פורמלי וסמוי על הליך מימוש הזכויות בפועל	התמודדות עם חסמי הידע והמודעות של הלקוח	הצעת פרשנויות חלופיות למצב העובדתי ולתנאי הזכאות באמצעות אנלוגיה למקרים קודמים
רישות	בניית רשתות קשרים ברמה אישית ומוסדית	יצירת חלופה לרישות החברתי (החסר) של הלקוח; בניית קבוצות לייעוץ הדדי בקרב הלקוחות	מתן מידע מקיף ובלתי אמצעי על הלקוחות ועל נסיבות חייהם
רגשות	עבודה רגשית עם לקוחות ועם פקידים שתכליתה לשנות את רגשותיהם ואת התנהגותם	הנעה של הלקוחות להתחיל בהליך ולהתמיד בו; ריסון הלקוחות ועידודם "לשחק לפי הכללים"	שכנוע הפקידים שלקוחותיהם ראויים (deservingness)
כוח	לחץ ישיר ועקיף על פקידים כדי שיתייחסו ללקוחותיהם ברצינות	מתן גיבוי ללקוחות והעצמתם; פיצוי על החסר שלהם בכוח	שליחת מסר לרשויות המנהל שהלקוח מגובה בידי שחקן מיומן ונחוש ושפעולותיהן עומדות למבחן הציבור ובתי המשפט

5. דיון

מחקר זה ביקש לבחון את תפיסת המטרות והתפקיד של סוכני מיצוי זכויות ממגזרים שונים וכן את הכלים והאסטרטגיות המשמשים אותם, הן עם לקוחותיהם והן מול רשויות מדינת הרווחה. ממצאי המחקר מראים שזירת סוכני המיצוי מאופיינת במטרות שונות הנמצאות בבסיס פעולותיהם. מטרתם הראשונה והמרכזית – מטבע הדברים לחם חוקם של כלל הסוכנים – היא מיצוי הזכויות של לקוחותיהם. אולם מעבר למטרה זו יש סוכני מיצוי המבקשים להשתמש במיצוי הזכויות כאמצעי ליצירת שינוי אישי וחברתי. חלק מסוכני המגזר השלישי והציבורי תופסים את פעולת מיצוי הזכויות כאמצעי לקידום אזרחות חברתית פעילה ועידוד לקוחותיהם להיות מודעים לזכויותיהם (בתחום החברתי ובכלל) ולחזור למימושן באופן אפקטיבי. כדי להשיג מטרה זו הסוכנים חותרים להעצמת הלקוח במישור האישי – הם עוזרים לו לגבש זהות אזרחית-חברתית ולרכוש תחושת זכאות ונותנים לו כלים למימוש הזכויות.

מטרה מרכזית אחרת שאליה חותרים חלק מהסוכנים היא שינוי חברתי, על פי רוב דרך פרקטיקות לשינוי מדיניות, ובהן יצירה והרחבה של זכויות או שיפור הנגישות לזכויות קיימות באמצעות ייעול התהליכים הבירוקרטיים הכרוכים במימושן. בהקשר של מטרה זו, המאפיינת בעיקר ארגוני חברה אזרחית ובמידה פחותה יותר גם חלק ממוסדות הציבור, פעילותם כסוכני מיצוי זכויות היא אמצעי ואף הזדמנות ליצירת שינוי נרחב יותר, מעבר ללקוח המסוים.

החיבור שעשו אותם סוכנים בין הפרקטיקה של מיצוי זכויות לבין מטרות רחבות יותר – גיבוש זהותו האזרחית-החברתית של הלקוח ושינוי מדיניות – מראה לנו שלעיתים קרובות אין הבחנה ברורה וחד משמעית בין פרקטיקה פרטנית לפרקטיקה חברתית. חיבור שכזה אף מתכתב עם הפרדיגמה של עבודה סוציאלית מודעת-עוני, המבקשת בין השאר לטעון את פעולת מיצוי הזכויות הפרטנית במשמעויות פוליטיות, ובכך "לממש את תפיסת הזירה הבין-אישית כזירה רדיקלית המתאימה לקידום זכויות ושינוי חברתי" (רוסו-כרמל, סוקלובר-יעקובי, וקרומר-נבו, 2019, עמ' 102).

הממצאים מלמדים גם שסוכני המיצוי נבדלים זה מזה בתפיסת תפקידם. כך בין השאר ניתן היה לזהות סוכנים הפועלים מתוך גישה ממוקדת, העוסקת בזכויות מסוימות, לצד סוכנים בעלי גישה הוליסטית, שעסקו במכלול נרחב של זכויות. הבדל אחר שנמצא בין הסוכנים הוא תפיסתם את המומחיות הנדרשת. בצד אחד של המתרחס נמצאו סוכנים שתופסים את סוכן מיצוי הזכויות כאיש מקצוע בעל מומחיות כללית במיצוי זכויות, המבוססת על היכולת לחפש מידע ולהוות זכויות על בסיס הבנה כללית של שפת הזכויות והשפה הבירוקרטית ועל בסיס רשת של קשרים עם גורמי מנהל וסיוע. בצד האחר של המתרחס ניצבו סוכנים שלתפיסתם על סוכן מיצוי הזכויות לרכוש מומחיות ייעודית בתחום מסוים (כגון זכויות רפואיות) ולשלוט לעומק בתחום זה בלבד. יתרה מזאת, הסוכנים נבדלו

בתפיסותיהם באשר למקומו של הלקוח בהליך מיצוי הזכויות מצד אחד ניצבו אלה שהתבססו על גישת "שגר ושכח", שבה הלקוח מספק את הנתונים, והסוכן עושה את עבודת המיצוי רובה ככולה, ומהצד האחר היו אלה שנקטו גישה שיתופית ואשר מסיבות שונות ראו חשיבות במעורבות פעילה של הלקוח בהליך המיצוי.

מבחינה זו נראה שיש חוט מקשר ברור בין תפיסת המטרות של הסוכנים השונים לבין מאפייני תפיסת התפקיד שלהם וכן בין ההיבטים השונים של תפיסת התפקיד. ניתן להמחיש זאת דרך תפיסת הסוכנים באשר לתפקיד הלקוח בהליך. מצד אחד עומדים הסוכנים המבקשים לעודד אצל הלקוח תפיסה של אזרחות חברתית פעילה, הרואים בלקוח שותף לדרך המעורב בכל שלבי המיצוי והגורסים שבהליך מיצוי הזכויות לא נדרשת מומחיות יוצאת דופן. מן הצד השני עומדים הסוכנים הגורסים שנדרשת מומחיות, המציבים את מיצוי הזכויות כמטרה בלעדית מובילה ומוותרים על תפקידו האקטיבי של הלקוח. כשמדובר בסוכנים עסקיים, מתווסף לכך גם נימוק עסקי הרואה בטיפול מלא של הסוכן בתהליך המיצוי כחלק מהחווה העסקי שבין הצדדים, שכן זהו בדיוק ה"מוצר" שמוכרים סוכנים אלה.

עוד מצאנו שסוכני המיצוי נוקטים ארבע אסטרטגיות או מפתחות פעולה עיקריים: מפתח הידע, מפתח הרישות החברתי, מפתח הרגש ומפתח הכוח. חשוב להדגיש שסוכני המיצוי משתמשים כמובן בעבודתם גם בכלים הפורמליים ה"רגילים" של הבירוקרטיה, המבוססים בעיקרם על הצגת עובדות וטענות משפטיות. אולם ארבעת המפתחות הללו, ובעיקר שלושת האחרונים, מלמדים שאין עבודתם מתמצה בשימוש בכלים הרגילים, אלא כוללת גם פעולות רבות לא פורמליות ובין-אישיות באופיין. בשונה מהמודל התיאורטי של מקס ובר, הרואה את הבירוקרטיה כמוסד משפטי, רציונלי ופורמלי, הנוהג בשם השוויון וההגינות ופועל באופן אחיד ומרוחק, בלי להיות מושפע מהיכרות אישית, מחקרנו מעלה, שמנקודת מבטם של הסוכנים, הבירוקרטיה מורכבת בסופו של דבר, לטוב ולרע, מבני אדם. לכן מנקודת מבטם היכולת למצות זכויות תלויה במידה רבה ביחסים בין-אישיים, ברגשות וביחסי כוח, במיוחד כשמדובר בתוכניות סלקטיביות ובקביעת זכאות שיש בה מרכיבים כבדי משקל של שיקול דעת. נקודת מבט זו של סוכני המיצוי אף מתיישבת עם מחקרים מהשנים האחרונות, שהצביעו על התופעה של "פקידים ברמת הרחוב" ועל המשקל הלא מבוטל של יחסים בין-אישיים, רגשות ויחסי כוח בתהליכי קבלת החלטות של נציגי מדינת הרווחה (Altreiter & Leibetseder, 2015; Lipsky, 2010).

אף שהניתוח מלמד שכל סוכני המיצוי, ללא קשר להשתייכותם המגזרית או המקצועית, משתמשים בכל המפתחות הללו, מבט מעמיק בממצאים מלמד שיש גם הבדלים של ממש בין הסוכנים בהיקף השימוש במפתחות אלה ובאופן השימוש בהם בסוגיות כגון אלה: המוכנות להפצת ידע; מידת השימוש במפתח הרישות החברתי; היכולת והמוכנות להשתמש ב"קלף" הרגשי; סוגי מנופי הלחץ שמשמשים בהם. מה יכול להסביר הבדלים אלה? ראשית, נראה ששוני זה נובע בין היתר מההיגיון המגזרי של הסוכנים ומהמטרות

האחרות שלקחו על עצמם, הנוגעות לשינוי אישי וחברתי. כך, למשל, בעוד סוכנים מהמגזר הפרטי ראו במפתח הידע סוג של "סוד מסחרי", השקיעו סוכנים אחרים מאמץ בצמצום היקף הידע הלא-פורמלי והסמוי באמצעות הפצה המידע ללקוחות, לקהילה ולציבור הרחב, ולעיתים אף דרך הפעלת לחץ על גורמי המנהל לפרסם אותו לכלל הציבור. שנית, ההבדלים בשימוש במפתחות עשויים לשקף גם תפיסות שונות בנוגע ליחסים עם רשויות המדינה, כשחלק מהסוכנים מאמצים יחסי יריבות, ואחרים נוטים יותר לשיתופי פעולה. שלישית, הבדלים אלה עשויים להיות מושפעים גם מהיכולות המוסדיות השונות של סוכני המיצוי, וייתכן שהם משקפים את היתרונות היחסיים השונים של סוכני המיצוי מהמגזרים השונים. נראה שלסוכני המגזר השלישי והציבורי יש יתרון בשימוש ברישות החברתי שלהם מול הממשל. העדר אינטרס כספי בתוצאות המקרה מאפשר להם להקדיש אמינות ולשכנע את פקידי הממשל שלקוחותיהם "ראויים לרווחה". סוכני המגזר העסקי, לעומתם, מתמקדים בתחומים מסוימים (משתלמים יותר) ומשקיעים משאבים גדולים בטיפוח הידע והמומחיות בהם. נכון לעכשיו מדובר בהשערות בלבד, ונדרש מחקר המשך שיבחן בשיטתיות השערות אלה.

במבט כולל דומה שחשיבותם של סוכני המיצוי נובעת מהתפקיד שהם ממלאים בהתגברות על החסמים למיצוי זכויות במקרים שהם מטפלים בהם, הן בצד של הלקוחות והן בצד של המנהל. ברמת הלקוחות הם מגשרים על פערים בידע שלהם, מעוררים אצלם מוטיבציה ומשפיעים על גישתם כלפי הליך המיצוי וכלפי המנהל. ברמת המנהל הם אוספים מידע ומציגים אותו באופן מסודר ומנומק, המקל על הפקידות לטפל בתביעה, פועלים כדי להתגבר על היבטים שונים של הסבך הביורוקרטי בהליך מימוש הזכות ומנסים להציג את לקוחותיהם באור חיובי כדי להתמודד עם תפיסות שליליות שעשויות להיות כלפיהם. מאחר שסוכני המיצוי הם "שחקנים חוזרים" בהליך המיצוי (Galanter, 1974), הם יכולים לצבור ידע רב על אופן מימוש הזכויות הלכה למעשה: מי בדיוק זכאי, מהי הדרך היעילה ביותר לתבוע את הזכות ומה רמות הגמישות והמיקוח המתאפשרות לאורך ההליך מול גורמי הרשויות. במובן זה סוכני המיצוי מפחיתים את עלויות הלמידה הכרוכות בתהליך מיצוי הזכויות (Herd & Moynihan, 2019; Hernanz, Malherbet, & Pellizzari, 2004). יכולותיהם הארגוניות ומעמדם כשחקנים חוזרים מאפשרים להם לבנות רשתות של קשרים אישיים ומוסדיים ולהשתמש בכוח כדי ללחוץ על הפקידות. בכל המקרים הללו משמשים הסוכנים באופנים רבים תחליף לחסר בידע, לחסר ברשתות חברתיות ולחסר בכוח של לקוחותיהם.

סיכום ומבט לעתיד

מאמר זה ביקש לקדם סדר יום מחקרי, העוסק בחוליה החסרה במחקרים ובתיאוריות של מיצוי זכויות: סוכני המיצוי. ממצאיו מלמדים שלצד הלקוחות, המנהל ומבנה הקצבה,

סוכנים אלה ממלאים תפקיד מרכזי בהליך המיצוי. לנוכח המחקר המועט בתחום זה של סוכני מיצוי ביקש המחקר הנוכחי לצעוד עוד צעד קדימה. כדי להמשיך ולהעמיק בתופעה מרכזית זו של מדינת הרווחה, יידרשו צעדים נוספים. למשל: בעוד המחקר הנוכחי אפיין את תפקידם של סוכני המיצוי ואת אופני פעולתם, נדרשים מחקרים כמותניים שימדדו את היקף השימוש במפתחות השונים ובתמהיל ביניהם. מחקרים אלה יאפשרו לבחון כיצד בדיוק משפיעים ההיגיון המגזרי של הסוכנים וגורמים אחרים על מטרותיהם, על תפיסת התפקיד שלהם ועל האסטרטגיות שהם נוקטים. כיוון אחר של מחקר הוא בחינת ההבדלים בין סוכני מיצוי במדינות שונות ואם יש הבדלים בין סוכנים הפועלים במדינות שנוהגים בהן משטרי רווחה שונים. זאת ועוד, מאחר שהמחקר הנוכחי מבוסס על נקודת המבט של הסוכנים עצמם, על מחקרי המשך לבחון את תפקידם של סוכני המיצוי גם מנקודות מבט אחרות – ובמיוחד אלה של הלקוחות ושל עובדי מוסדות מדינת הרווחה – כדי להבין באופן מקיף ועמוק יותר את התפקיד שהם ממלאים בהליך מיצוי הזכויות. לבסוף, המחקר העתידי בתחום סוכני המיצוי יידרש לבחון, לא רק את ההיבטים האמפיריים של פעילותם, אלא גם את אלה הנורמטיביים, כלומר את המידה שבה פעילות זו אכן ראויה מבחינה ציבורית, מוסרית ופוליטית: האם סוכני מיצוי הם שחקן מבורך בתחום הזכויות החברתיות או שמא תוצר של מערכת רווחה לא נגישה? מה הם הכלים הרגולטוריים המתאימים לאסדרת פעילותם? מה תפקידה של המדינה ביצירתו, במימונו ובהפעלתו של שוק זה? אלה הן חלק מהשאלות שיידרש לדון בהן במסגרת מחקר נורמטיבי שכזה.

מקורות

- אלבשן, י' (2004). נגישות האוכלוסיות המוחלשות בישראל למשפט. **עלי משפט**, (ג2), 537-497.
- אלדר-אבידן, ד' (2011). **מרכז סיוע עוצמה להתמודדות עם עוני והזרה חברתית: מודל להקמה והטמעת מרכז עוצמה במחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות**. ירושלים: המוסד לביטוח לאומי ומשרד הרווחה והשירותים החברתיים.
- בניש, א' (2012). רפורמות במנהל שירותי הרווחה: לקחים מתוכניות מרווחה לעבודה בפרספקטיבה משווה. **ביטחון סוציאלי**, 90, 259-290.
- בניש, א' ודוד, ל' (2018). זכות הגישה למנהל במדינת הרווחה: על מיצוי זכויות חברתיות וחובת הנגשה של החקיקה החברתית. **משפט וממשל**, יט, 1-37.
- המוסד לביטוח לאומי (2015). **מחלקה ראשונה – ייזום זכויות של הביטוח הלאומי בבתי חולים** (חוזר מס' 1973). ירושלים: המוסד לביטוח לאומי, אגף גמלאות נכות.
- 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.

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

רוסו-כרמל, ס', סוקלובר-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**.

Adams, J., White, M., Moffatt, S., Howel, D., & Mackintosh, J. (2006). A systematic review of the health, social and financial impacts of welfare rights advice delivered in healthcare settings. *BMC Public Health, 6*(1), 81.

Altreiter, C. & Leibetseder, B. (2015). Constructing inequality: Deserving and undeserving clients in Austrian social assistance offices. *Journal of Social Policy, 44*(1), 127-143.

Bateman, N. (2006). *Practising welfare rights*. Oxford: Routledge.

Braun, V. & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology, 3*(2), 77-101.

Buck, A. & Smith, M. (2015). The importance of family and friends in advice-seeking for rights problems. *Social Policy and Society, 14*(2), 175-188.

Dean, J., Goodlad, R., & Rosengard, A. (2000). Citizenship in the new welfare market: The purposes of housing advice services. *Journal of Social Policy, 29*(2), 229-245.

Farr, M. & Cressey, P. (2019). The social impact of advice during disability welfare reform: From social return on investment to evidencing public value through realism and complexity. *Public Management Review, 21*(2), 238-263.

Felstiner, W. L., Abel, R. L., & Sarat, A. (1980). The emergence and transformation of disputes: Naming, blaming, claiming. *Law and Society Review, 15*, 631-654.

Finn, D. & Goodship, J. (2014). Take-up of benefits and poverty: An evidence and policy review. *JRF/CESI Report*.

Finzi, S., Bronstein, J., Bar-Ilan, J., Baruchson-Arbib, S., Rafaeli, S., & Ravid, G. (2012). Volunteers acting as information providers to citizens. *Aslib Proceedings, 64*(3), 289-303. doi:10.1108/00012531211244608

Galanter, M. (1974). Why the haves come out ahead: Speculations on the limits of legal change. *Law & Soc'y Rev., 9*, 95.

Herd, P. & Moynihan, D. P. (2019). *Administrative burden: Policymaking by other means*. New York: Russell Sage Foundation.

Hernanz, V., Malherbet, F., & Pellizzari, M. (2004). *Take-up of welfare benefits in OECD countries*. Paris: OECD.

- Lens, V. & Vorsanger, S. E. (2005). Complaining after claiming: Fair hearings after welfare reform. *Social Service Review*, 79(3), 430-453.
- Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public service*. New York: Russell Sage Foundation.
- McDermont, M. & Kirk, E. (2017). Working in law's borderlands: Translation and the work of an advice office. *Oñati Socio-Legal Series*, 7(7), 1445-1464.
- Moffatt, S. & Mackintosh, J. (2009). Older people's experience of proactive welfare rights advice: Qualitative study of a South Asian community. *Ethnicity & health*, 14(1), 5-25.
- Nisar, M. A. (2018). Children of a lesser God: Administrative burden and social equity in citizen-state interactions. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 28(1), 104-119.
- Nowell, L. S., Norris, J. M., White, D. E., & Moules, N. J. (2017). Thematic analysis: Striving to meet the trustworthiness criteria. *International Journal of Qualitative Methods*, 16(1), 1-13.
- Van Mechelen, N. & Janssens, J. (2017). *Who is to blame? An overview of the factors contributing to the non-take-up of social rights (working papers)*, 1708. Antwerp: Deleeck Centre for Social Policy, University of Antwerp.
- van Oorschoot, W. (1991). Non-take-up of social security benefits in Europe. *Journal of European Social Policy*, 1(1), 15-30.
- van Oorschoot, W. (1998). Failing selectivity: On the extent and causes of non-take-up of social security benefits. In H. J. Andress (Ed.), *Empirical poverty research in a comparative perspective* (pp. 101-132). Oxford: Routledge.
- Weiss-Gal, I. & Gal, J. (2009). Realizing rights in social work. *Social Service Review*, 83(2), 267-291.
- Wilson, K. & Amir, Z. (2008). Cancer and disability benefits: A synthesis of qualitative findings on advice and support. *Psycho-Oncology*, 17(5), 421-429.

