



# מיצוי זכויות ושירותים חברתיים לאזרח הבניית קונספט ותורת עבודה

טל ארזי יעל סבג

עריכת לשון: רויטל אביב מתוק  
תרגום לאנגלית (תקציר): נעמי הלסטד  
עיצוב גרפי: אפרת ספיקר

הסקירה הוזמנה על ידי תחום מיצוי זכויות באגף משאבי קהילה, משרד העבודה,  
הרווחה והשירותים החברתיים ומומנה בסיוע אלכא – הג'וינט ומטה ישראל דיגיטלית –  
משרד הדיגיטל הלאומי במסגרת מיזם רווחה דיגיטלית

**מכון מאירס ג'וינט ברוקדייל**  
ת"ד 3886 ירושלים 9103702  
טלפון: 02-6557400  
[brook@jdc.org](mailto:brook@jdc.org) | [brookdale.jdc.org.il](http://brookdale.jdc.org.il)

ירושלים | טבת תשפ"א | דצמבר 2020

## תקציר

זכויות חברתיות הן יסוד מהותי בתפיסת האזרחות במדינת רווחה, והן נועדו לענות על שתי מטרות מרכזיות. האחת, להבטיח כי לכל אדם יסופקו הצרכים הבסיסיים המאפשרים רמת חיים מינימלית, והשנייה לקדם שיוויון הזדמנויות על ידי חיזוק יכולתם של פרטים להשתלב בהשכלה ובתעסוקה.

אי מיצוי זכויות הוא מצב שבו הזכאים לקצבאות ולשירותים חברתיים אינם מממשים בפועל את זכאותם לקבל את הקצבה או השירות. זוהי בעיה חברתית רחבת היקף, אשר פוגעת באזרחים רבים שאינם נהנים מזכויות ושירותים חברתיים שעשויים היו לשפר את מצבם האישי והכלכלי. יתרה מכך, תופעה זו מבטאת החטאה של מטרת המדיניות החברתית שהובילה לקביעת הזכאות לזכויות ושירותים אלו, ועל כן קובעי מדיניות, חוקרים, אנשי מקצוע וארגונים שונים מפנים את הזרקור לעברה תוך ניסיון להבין את הגורמים לה ולהביא לצמצומה. בשנת 2019 הוקם במשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים (להלן: משרד הרווחה) תחום ייעודי לנושא – "תחום מיצוי זכויות". כחלק ממהלך חשוב זה וכשלב מקדים לפיתוח מדיניות משרדית, תורת עבודה ומענים בנושא מיצוי זכויות פנו האגף למשאבי קהילה וג'וינט ישראל-אשלים לצוות חשיבה תוצאתית במכון ברוקדייל בבקשה לאסוף ידע ומידע עדכניים על אודות מיצוי זכויות שעל פי חוק ועל מיצוי מענים ושירותים.

במסמך זה יסקרו היבטים תיאורטיים ומחקריים של תופעת אי מיצוי זכויות, וכן היבטים העשויים לסייע בגיבוש מדיניות משרד הרווחה, בהלימה למגמות עכשוויות בתחום מיצוי הזכויות, כמו מיצוי זכויות באמצעים דיגיטליים ושילוב מתנדבים במרכזי מיצוי זכויות. כמו כן יסקרו המענים המרכזיים הקיימים כיום במשרד הרווחה בתחום של מיצוי זכויות ויוצג המודל הלוגי אשר מניח את היסודות לבניית תוכנית העבודה והמדיניות המשרדית בתחום מיצוי זכויות.

# תוכן עניינים

1	1. מבוא
2	2 מיצוי זכויות ושירותים חברתיים: רקע מושגי ותאורטי
4	2.1 חסמים למיצוי זכויות
4	2.2 מיצוי זכויות ומקצוע העבודה הסוציאלית
5	2.3 פרקטיקות של מיצוי זכויות
6	2.4 היבטים טכנולוגיים של מיצוי זכויות
8	2.5 התנדבות במיצוי זכויות
12	3. מיפוי הנתונים והמענים של משרד הרווחה למיצוי זכויות
14	4. סיכום
15	5. מקורות
22	נספח א: מודל לוגי לפיתוח תחום מיצוי זכויות

## 1. מבוא

בשנים האחרונות גובר העיסוק הלכה למעשה בנושא מיצוי זכויות של אזרחים. עיסוק זה בא לידי ביטוי בארץ ובעולם בספרות התיאורטית והאמפירית, בפיתוח של יוזמות ומענים ייעודיים בזירה החברתית, ברתימת חידושים טכנולוגיים ואף בשגשוגן של חברות עסקיות המציעות שירותי מיצוי זכויות תמורת הסדרי תשלום מסוגים שונים.

בשנת 2019 הקים משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים (להלן: משרד הרווחה) תחום ייעודי לנושא – "תחום מיצוי זכויות". כחלק ממהלך חשוב זה וכשלב מקדים לפיתוח מדיניות משרדית, תורת עבודה ומענים בנושא מיצוי זכויות פנו האגף למשאבי קהילה וג'וינט ישראל אשלים לצוות חשיבה תוצאתית במכון ברוקדייל בבקשה לאסוף ידע ומידע עדכניים על אודות מיצוי זכויות שעל פי חוק ועל מיצוי מענים ושירותים. במסמך זה יוצגו הבסיס הרעיוני והמושגי למיצוי זכויות בארץ ובעולם; ממצאי מחקרים שבחנו את היקף תופעת אי המיצוי של זכויות שונות והסיבות לה; הדרכים להתגבר על חסמים ובכללן הפלטפורמות הדיגיטליות והשלכותיהן; וכן היבטים הקשורים לשילוב של מתנדבים במרחב העשייה. על בסיס כל אלה יוצג המודל הלוגי שיעמוד ביסוד התכנון לקידום מיצוי זכויות בשירותי הרווחה.

## 2. מיצוי זכויות ושירותים חברתיים: רקע מושגי ותאורטי

ההכרה בזכויות חברתיות כחלק מזכויות האדם היא רכיב מרכזי במהות "האזרחות החברתית" העומדת ביסודה של מדינת הרווחה (גל, 2006; דורון, 1985; וייס-גל וגל, 2011). הזכויות החברתיות, כפי שתוארו ונוסחו בהכרזה לכל באי-עולם על ידי האומות המאוחדות, כוללות הגנה סוציאלית, תנאי עבודה הוגנים ורמת חיים נאותה הכוללת מזון, לבוש, קורת גג, טיפול רפואי, חינוך ושירותים סוציאליים (United Nations, 1948). חלק מן הזכויות והתוכניות במסגרת מדינת הרווחה ממוקדות ביעד של הבטחת צורכי חיים בסיסיים עבור יחידים ומשפחות שרמת הכנסתן (או היעדרה) אינה מאפשרת להם לקיים רמת חיים מינימלית (בן-בסט ודהן, 2004). כאלו הן קצבאות להבטחת קיום, קצבאות ילדים וקצבאות נכות (Ronchi, 2016). לצד תוכניות אלו המספקות הגנה חברתית, תוכניות אחרות ממוקדות ביעד של השקעה חברתית. מטרתן העיקרית היא לחזק את יכולתיהם של פרטים, את יכולת ההשתכרות שלהם ואת השתלבותם בשוק העבודה, וכן לקדם שיוויון הזדמנויות לניעות חברתית ולהביא לצמיחה של המשק בעתיד (Hemerijck, 2017). העיקריות שבתוכניות אלו הן תוכניות הכשרה מקצועית ותוכניות במערכת החינוך מן הגיל הרך ועד השכלה גבוהה.

על מימושן בפועל של הזכויות החברתיות מופקדות מערכות מדינת הרווחה, מערכת המשפט והמערכת הפוליטית אשר אחראיות להבטיח כי כל אזרח יוכל לממש הלכה למעשה את הזכויות החברתיות שלהן הוא זכאי (גל ואייזנשטדט, 2009). בישראל, כמו במדינות רווחה שונות בעולם, מתקיימת מחלוקת ערכית ומעשית רבת שנים בנוגע למידת אחריותה של המדינה בתחומים חברתיים, ובנוגע להיקף הזכויות והשירותים החברתיים שעליה לספק (דורון, 2007). אף על פי כן, בצד המחלוקות, מקובלת ההנחה כי משעה שנוצרה הסכמה חברתית וזכויות חברתיות נקבעו בזכאות על פי חוק, הן יוגשמו באמצעות מנגנוני המדינה שהוקמו לצורך הבטחת יישומם (בניש ודוד, 2018). בשל כך, ובהינתן משאבים ציבוריים רבים המוקצים להבטחת זכויות אלו, עולה שאלה בנוגע למועילות השירותים הניתנים במסגרתן לענות על מטרותיהן החברתיות ולהתמודד עם מצוקות ומצבי חיים שונים. כמו כן עומדת לשאלה מידת הצלחתם של המנגנונים השונים להבטיח כי ההטבות המסופקות לאזרח במסגרתם אכן יגיעו בפועל לאוכלוסיות היעד שאליהן הן מכוונות (פז-פוקס, 2009). שאלות אלו מקבלות משנה תוקף נוכח עדויות על כך שאי מיצוי זכויות עלול להיות סיבה לעוני ולבעיות חברתיות נוספות (Currie, 2006), וכי מיצוי מלא של זכויות עשוי לצמצם הוצאות ולהגדיל את הכנסותיהם של יחידים ומשפחות ולשפר את מצבם הכלכלי ואת מצבם בתחומי חיים נוספים (Weinberg, 1985; Zedlewski, 1999). בישראל, נתוני דוח ממדי העוני והפערים החברתיים מראים כי מערכת קצבאות המוסד לביטוח לאומי הצליחו לעלות מעל לקו העוני 35.4% מן המשפחות הזכאיות (המוסד לביטוח לאומי, 2019). בנוגע לשאלה בדבר נגישות בפועל לזכויות חברתיות, הספרות מתייחסת לשני סוגי כשלים של הקצאת משאבים ותוכניות סוציאליות. הכשל הראשון מתייחס לתופעה של ניצול לרעה של קצבאות ושירותים, כאשר חלק מן המשאבים בתוכניות שונות ובעיקר בתוכניות ביטוח סוציאלי, מגיע לידיהם של מי שאינם זקוקים לו. תופעה זו מכונה גם "חוסר יעילות אנכית" (imperfect vertical efficiency) (Walker, 2004). מלבד הכשל בתהליך ההקצאה ופגיעה ביעילות התוכניות, תופעה זו מביאה לבזבז משאבים ציבוריים (גל ואח', 2009), ומשום כך לאורך שנים היא עמדה במוקד השיח הפוליטי והאקדמי (גל ואחדות, 2007; ון-אורשוט, 1999), והוקדשו מאמצים רבים מצד מערכות שונות לצמצם את ממדיה ו"להעניש את מי שמנצלים לרעה את המערכת" (גל, 2007 עמ' 5).

הכשל השני מתייחס לתופעה ההפוכה, ובה אוכלוסיות הזקוקות לסיוע ואף זכאיות לו אינן מקבלות אותו בפועל ממגוון מסיבות הקשורות במבנה ובאופי התוכניות כמו גם בחסמים העומדים בפני לקוחות בבואם למצות זכות. כשל זה מכונה "חוסר יעילות אופקית" (imperfect horizontal efficiency), או "כשל אי מיצוי הזכויות" (non take-up) (Walker, 2004). בשל החטאת מטרת המדיניות החברתית והפגיעה באוכלוסיות נזקקות נטען כי כשל זה נתפס כחמור יותר על ידי קובעי מדיניות (Van Oorschot & Arts, 2005).

**אי מיצוי זכויות (non take-up)** אם כן, היא תופעה חברתית שבה הזכאים לקצבאות ולשירותים חברתיים אינם מממשים בפועל את זכאותם לקבל את הקצבה או השירות (Van Oorschot, 1995). קיומה של תופעה זו מעיד על כך שעצם העיגון בחוק של זכויות חברתיות כגון שירותים וגמלאות אינו מספיק, ואינו מבטיח את הנגישות בפועל לזכויות אלו. על אף שיש זכויות חברתיות שהן אוניברסליות ומיועדות למצבי חיים נורמטיביים ולמנעד רחב של אוכלוסיות<sup>1</sup>, מחקרים שנערכו בארץ ובעולם מצביעים על כך ששיעורי אי המיצוי גבוהים ובעיקר דווקא בקרב אוכלוסיות פגיעות ומודרות בחברה הזקוקות לסיוע זה במיוחד (אזולאי-זלטקין, 2005; בן-אריה, 1994; לוין, 2009; רימרמן ואח', 2000).

מבחינת אומדן היקף התופעה, בסקירה השוואתית שנערכה בשנת 2014, נמצאו נתונים המעידים על טווח אי מיצוי של 21%-60% בגמלאות סלקטיביות של הבטחת הכנסה באירופה ועל שיעור אי מיצוי של 67% בגמלת הבטחת הכנסה הפדרלית (TANF) בארצות הברית (Finn & Goodship, 2014). בישראל, המחקרים המעטים שנערכו מעלים שיעורי מיצוי נמוכים בתוכניות שונות, בהן: קצבת שאירים, דמי לידה ומענק עבודה (גורדון ואליאב, 1997; דורון ורוטר, 1976; טולדנו, 2014). גם כאשר מדובר בתוכניות אוניברסליות כמו קצבאות ילדים וקצבאות זקנה, נמצא כי שיעורי המיצוי אינם מלאים (גל ואייזנשטדט, 2009). מחקרים שנערכו בישראל והתמקדו באוכלוסיות ספציפיות העלו כי בקרב משפחות במצוקה קשה, אנשים עם מוגבלות, מהגרי עבודה ודרי רחוב – שיעורי המיצוי הם נמוכים במיוחד (אזולאי-זלטקין, 2005; בן-אריה, 1994; לוין, 2009; רימרמן ואח', 2000).

לצד הזכויות המעוגנות בחוק, ישנם מענים ושירותים חברתיים נוספים המסופקים על ידי מוסדות המדינה. כך למשל, שירותי רווחה אישיים רבים ניתנים לאזרח מכוח חוק שירותי הסעד על פי הגדרות הנזקקות (ר' פרק 3) והזכאות, ובכפוף לשיקול הדעת של אנשי המקצוע, למדיניות משרד הרווחה כפי שמעוגנת בתע"ס (תקנון עבודה סוציאלית), לשיקולי הרשות המקומית ולתקציב המחלקה לשירותים חברתיים.

**מיצוי שירותים חברתיים (social services utilization)** הוא מושג המתאר את מידת השימוש של אזרחים בשירותים החברתיים (שאינם מעוגנים בחוק כזכויות) המוצעים להם על ידי מוסדות המדינה (Chou et al., 2008; Rudolph & Porter, 1987).

---

<sup>1</sup> זכויות רבות מכוונות לכלל האוכלוסייה בנקודות שונות במעגל החיים מלידה ועד זקנה, וכן למשברים נורמטיביים העלולים לפקוד כל אדם ללא קשר למעמדו החברתי-כלכלי כגון גירושין, אבטלה או נכות.

## 2.1 חסמים למיצוי זכויות

בבחינת מיפוי החסמים, נהוג לחלק את הסיבות לאי מיצוי זכויות לשלושה סוגים: חסמים הקשורים למאפייני הלקוח; חסמים הקשורים למאפייני המנהל והפקידות; וחסמים הקשורים למאפייני התוכנית (פז-פוקס, 2009).

**חסמים הקשורים למאפייני הלקוח:** נמצא כי חוסר ידע של הלקוח בנוגע לעצם קיומה של זכות ובנוגע לזכאותו וכן היעדר מידע בנוגע לסיוע הכלול בה, לקריטריונים לקבלתה ולדרכי מימושה קשורים קשר משמעותי לאי מיצוי (קוזין-דיסני, 2001; Currie, 2004; Daigneault et al., 2012; Hirst, 1997; Mayers & Heintze, 1999; Daponte et al., 1999; Duflo & Saez, 2001). עוד נמצא כי לקוחות נוטים שלא לממש את זכאותם לסיוע באופן מודע, כאשר לתפיסתם המחיר האישי והחברתי של מימוש הזכאות הוא גבוה מן הרווח הגלום בה (Currie, 2004), למשל במקרים שבהם למימוש הזכות נלווית סטיגמה חברתית שלילית (Currie, 2004; Moffit, 1983).

נוסף על כך, נמצא כי שיעורי אי המיצוי משתנים משמעותית בין קבוצות חברתיות שונות, וקשורים למאפיינים סוציו-דמוגרפיים. מחקרים אשר בחנו את המאפיינים של אלו אשר אינם מממשים את זכאותם לסיוע מצאו כי שיעורי אי המימוש גבוהים במיוחד בקרב זכאים אשר גילם מבוגר (Arrighi et al., 2015; Dornan, 2006; Duclos, 1997; Riphahn, 2001), בקרב מהגרים או בני מיעוטים אתניים (אזולאי-זלטקין, 2005; Blundell et al., 1988; Baker & Benjamin, 1995), בקרב משפחות חד הוריות (בנימין וניסים, 2018) ובקרב החיים בעוני קיצוני ובתנאי דיור לא יציבים (ליון, 2009; שיינטוך, 2018).

**חסמים הקשורים למאפייני המנהל והפקידות:** ישנם חסמים מערכתיים העומדים בפניהם של המבקשים לממש זכאות לשירות או לגמלה: יחס שלילי מצד נציגי המערכת, מיקום הארגון או צורת המבנה שלו, זמן טיפול ממושך בפניות, סיכויי הצלחה נמוכים לאישור הזכאות, חוסר ידע של הגורמים המקצועיים באשר לזכויות ואי מתן שירות בשפה שדובר מבקש השירות (גל, 2007; Van Oorschot, 1995). כל אלו מרפים את ידיהם של מבקשי השירות וקשורים באי מיצוי של זכויות חברתיות.

**חסמים הקשורים למאפייני התוכנית:** נמצא כי בתוכניות אשר ההטבות במסגרתן נמוכות (Arrighi et al., 2015; Kayser & Frick, 2000), ובתוכניות אשר הזכאות אליהן מותנית במבחני אמצעים מחמירים לשם בחינת זכאות (פז-פוקס, 2009) שיעורי המיצוי היו נמוכים.

## 2.2 מיצוי זכויות ומקצוע העבודה הסוציאלית

אי מיצוי של זכויות ושירותים חברתיים חוטא למטרת המדינית החברתית שהובילה לקביעתם ופוגע ביחידים ומשפחות. משום כך, עובדים סוציאליים (להלן: גם עו"ס) נקראים להתמודד עם בעיה זו ולהבטיח נגישותם בפועל של בני אדם לזכויות חברתיות, וזאת מתוך הגישה האקולוגית-מערכתית העומדת בבסיס הכרופסיה והרואה את האדם בסביבתו (Bronfenbrenner, 1992), וכן מתוך מחויבותו של מקצוע העבודה הסוציאלית לשוויון זכויות ולצדק חברתי. מחויבות זו משתקפת בהגדרות בין-לאומיות למקצוע העבודה הסוציאלית (International Federation of Social Workers [IFSW], 2014; National Association of Social Workers [NASW], 2017).



בבוקודי האתיקה המקצועיים (איגוד העובדים הסוציאליים, 2014; 2018; British Association of Social Workers [BASW]), שבהם זכויות אדם וצדק חברתי מוגדרים כעקרונות יסוד של המקצוע, ומודגשת המחויבות המקצועית לסייע לאנשים לממש זכאותם לזכויות ושירותים שונים.

למרות זאת, בדוח מבקר המדינה 65 ג' בנושא מיצוי זכויות שפורסם בשנת 2015, זוהה צורך להרחבת המענים של משרד הרווחה בהתמודדות עם בעיית אי מיצוי הזכויות. המבקר קרא למשרד להרחיב את המענים למיצוי זכויות לאזרחים, בין היתר על ידי הוספת מרכזי עוצמה ושי"ל (שירות ייעוץ לאזרח) ביישובים עם שיעורי עוני גבוהים וביישובים ערביים. כמו כן הנחה המבקר לקבוע כללים שינחו את העובדים הסוציאליים במחלקות לשירותים חברתיים כיצד לסייע למטופליהם למצות זכויות (משרד מבקר המדינה, 2015).

לצד קצבאות ומענים אוניברסליים וייעודיים שעוגנו במסגרת חוק הביטוח הלאומי, הסיוע הניתן לאזרח במסגרת "שירותי הרווחה האישיים" (באמצעות המחלקות לשירותים חברתיים) מבוסס בעיקרו על חוק שירותי הסעד התשי"ח-1958. חוק זה אינו מגדיר את זכותו המשפטית של הפרט לקבל סיוע מוגדר, ולפרט אין אפשרות לדעת מהם השירותים שלהם הוא זכאי ומהם תנאי הזכאות הקובעים את הנגישות לשירותים הללו (ינאי, 2006; שניט, 1988). שירותי הרווחה האישיים עוסקים במתן מענה לצרכים ובטיפול בבעיות של יחידים, משפחות, קבוצות וקהילות, שאינם מסוגלים, או מתקשים להתמודד עם מצוקות שונות הפוגעות בתפקודם ובאיכות חייהם ומקשות על השתלבותם בחברה. במהלך שנות קיומה של המדינה אישרה הכנסת חוקים חברתיים רבים המכוונים את דפוסי פעילותם של שירותי הרווחה האישיים ועובדיהם המקצועיים. אולם חוקים אלה ברובם הם חוקים הגנתיים שאינם מקימים זכות לקבלת שירותים ואינם מפרטים את המענים המעשיים שלהם יהיו זכאיות אוכלוסיות אלה, את מועדי הקצאתם והתנאים להם (קטן, 2007).

גם הוראות התע"ס, שמטרתן לפתור את עמימות חוק הסעד, נטולות מעמד משפטי מחייב, ואינן מגדירות זכות משפטית מחייבת לקבלת סיוע מוגדר או תנאי זכאות ואמות מידה הקובעות את הנגישות לשירותים אלו (גל, 2006; דורון, 1994; שניט, 1988). הסיוע ניתן במסגרת תוכנית טיפול, על פי שיקול הדעת המקצועי של המחלקות לשירותים חברתיים, ובכפוף למדיניות משרד הרווחה, הרשות המקומית והתקציבים הקיימים (סטריאר ואח', 2017). לצד זאת, ישנם שירותים אחדים אשר עוגנו וחוקקו כזכות המוענקת לכל אזרח העומד בתנאי הזכאות שנקבעו לה בחוק. כאלו הם למשל "חוק פעוטות בסיכון" (הזכות למעון יום) – התש"ס-2000, ו"חוק הסעד" (טיפול באנשים עם מוגבלות שכלית התפתחותית) – התשכ"ט-1969. לכן, בדרך כלל כשמדובר על מיצוי זכויות, הכוונה היא לפעולות סגור של עובדים סוציאליים בשירותי הרווחה האישיים שמטרתן להנגיש ללקוחות זכויות ושירותים חברתיים בתחומים שונים, כאלו הניתנות בדרך כלל על ידי גורמים אחרים (המוסד לביטוח לאומי, משרד הבינוי והשיכון וכו').

## 2.3 פרקטיקות של מיצוי זכויות

בשנים האחרונות מתחזקים השיח והכתיבה המקצועית בתחום מיצוי זכויות כחלק ממגמה הולכת ומתרחבת של "נגישות לצדק חברתי" ו"שיח זכויות". מגמה זו באה לידי ביטוי בעיקר בשדה המשפטי, החברתי ובתחום המדיניות החברתית, כאשר הכתיבה במדינות שונות בעולם ענפה. אומנם בישראל, העיסוק בנושא עוד בראשיתו, והמחקר והפרקטיקה בנושא מיצוי זכויות עדיין

מצומצמים, אולם בשנים האחרונות גובר העיסוק בנושא כפי שבא לידי ביטוי בפיתוח תוכניות שונות המציבות את הפרקטיקה של מיצוי זכויות במרכז ההתערבות ובפיתוח תפקיד עו"ס מיצוי זכויות במחלקות. נוסף על כך, בשנת 2018 נחקק תיקון לחוק הסעד (תשי"ח-1958) המגדיר ומעגן מיצוי זכויות כתפקיד רשמי של עובדים סוציאליים במחלקות לשירותים חברתיים. תיקון חוק זה מעגן את התפיסה הרווחת במשרד הרווחה לפיה עו"ס המשפחה מנהל ומתכלל את ההתערבות במשפחה, וכחלק ממכלול אסטרטגיות ההתערבות, עוסק גם בהנגשת משאבים למשפחה ולפרטים בה, ובכלל זה גם במיצוי זכויותיהם (ארזי ואח', 2016; בר-און, 2012; משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, 2017).

הפרקטיקה המרכזית בעבודה סוציאלית הנוגעת למיצוי זכויות נקראת "סנגור פרטני" (case advocacy). פרקטיקה זו כוללת פעולות של יידוע, ייצוג, התערבות וליווי במטרה להבטיח נגישותם בפועל של אנשים למשאבים ולזכויות (Henderson & Pochin, 2001). מחקרים שונים שבחנו את מעורבותם של עובדים סוציאליים בישראל בסנגור, מצאו כי מעורבות זו מוגבלת ומצומצמת לעומת פרקטיקות אחרות (וייס-גל, 2007; וייס-גל וגל, 2009; מורלי-שגיב, 2015; סבג, 2019; קורן ודורון, 2005). עוד עולה ממחקרים אלו כי הגורם שלו התרומה החזקה והמובהקת ביותר להגברת עיסוקם של עובדים סוציאליים במיצוי זכויות לקוחותיהם הוא המידה שבה הארגון המעסיק אותם תומך בפרקטיקה זו ומעודד את העיסוק בה (וייס-גל וגל, 2009; סבג, 2019). ממצא זה מחזק את החשיבות שבגיבוש מדיניות משרדית ותוכנית עבודה סדורה בעולם התוכן המתפתח של מיצוי זכויות. במסגרת תוכניות ההתערבות עם משפחות, פותחה בשנים האחרונות דרך ייחודית של עבודת מיצוי זכויות המכונה 'מיצוי זכויות אקטיבי'. מודל עבודה זה מתבסס על ההנחה כי כדי להביא למיצוי זכויות אין להסתפק בפעולות המקובלות כגון מתן מידע, הפניה לשירותים וכתבת מכתבים וחוות דעת, אלא יש לפעול באופן פרואקטיבי ועיקש עד למיצוי מלא של זכויות הלקוחות בכל אמצעי שידרש: ליווי לקוחות לשירותים שונים, סיוע בפנייה לוועדות ערר, ייצוג ישיר של הלקוח בשירותים שונים וכו' (רוסו-כרמל ואח', 2019).

פרקטיקה נוספת של מיצוי זכויות מכונה "סנגור חברתי" (social advocacy). זוהי פרקטיקה ברמה הקהילתית הממוקדת בפעולות סנגור שנעשות למען קבוצות גדולות של אנשים החולקות בעיות דומות (Hoefler, 2006). לעיתים היא כוללת התערבות לשינוי מדיניות המשפיעה על קבוצות (Ezell, 2001), קידום שינויים במדיניות או ביישומה (כורזים, 1985; Schneider & Lester, 2001), ופעולות לובי שמטרתן הבטחת קיומם של שירותים רלוונטיים לקבוצות אוכלוסייה והבטחת איכותם (Bateman, 2000).

## 2.4 היבטים טכנולוגיים של מיצוי זכויות

חוקרים שונים מכירים בפוטנציאל החיובי של השפעת התפתחות הטכנולוגיה על שירותי הרווחה בכלל ועל תחום מיצוי זכויות בפרט. למהפכת המידע האלקטרוני ישנו תפקיד חברתי חשוב בקידום שיח חברתי של העלאת המודעות הציבורית למגוון בעיות חברתיות ותהליך "שיום" (naming) שלהן (ברק-ארז, 2010), שהוא תנאי מוקדם והכרחי בתהליך מיצוי הזכויות<sup>2</sup>. החשיפה למידע ולאנשים נוספים המתמודדים עם קשיים דומים מאפשרת ליחיד להמשיג את מצוקתו האישית כבעיה חברתית, לפתח מבט

<sup>2</sup> שלב ה"שיום" (naming), המתייחס ליכולת להבין כי מצב עניינים מסוים עשוי להקים זכות משפטית, מוכר בספרות החברתית-משפטית כשלב מכריע בדרכם של תובעים פוטנציאליים הסובלים מעוולות (ברק-ארז, 2010). לקריאה נוספת על מודל NBC (Naming, Blaming, Claming) ראה: Felstiner et al., 1980.

ביקורתי כלפי מצבו ולהכיר בזכאותו לתוכניות ושירותים שונים. כאמור, חוסר ידע בנוגע לזכויות ותנאי הזכאות להשיגן הוא אחד החסמים המרכזיים במיצוי בפועל של זכויות, ועל כן הנגישות והזמינות של המידע באינטרנט עשויים להגביר מיצוי בפועל של זכויות חברתיות.

אתרים ממשלתיים ופרטיים שונים מאפשרים לאזרחים, כמו גם לאנשי המקצוע, נגישות למידע רב על זכויות המוענקות על ידי גופים שונים, מידע אשר עשוי לסייע במיצוי זכויות (Fitzgerald & McNutt, 1999; McNutt & Menon, 2008). כך למשל, מיזם "כל זכות" הוא אתר אינטרנט המרכז מידע מקיף על זכויות שמעניקות כלל הרשויות הציבוריות ועל הדרך לממשן ([www.kolzchut.org.il](http://www.kolzchut.org.il)). האתר פועל בסיוע משרד המשפטים, מטה ישראל דיגיטלית והמכון למנהיגות וממשל בג'וינט ישראל. מנתוני מחקר אשר בחן את דפוסי צריכת המידע באתר "כל זכות" עלה כי האינטרנט הוא הערוץ העיקרי להשגת מידע על זכויות בישראל, וכי מרבית האוכלוסייה מחפשת מידע זה באינטרנט, אולם בפועל רק כ-27% ממשתתפי המדגם השתמשו בפועל באתר (קיסר-שוגרמן ואח', 2019). נוסף על כך, גם באתרים של המוסד לביטוח לאומי ([www.btl.gov.il](http://www.btl.gov.il)) ומשרד הרווחה ([www.gov.il/he/departments/molasa](http://www.gov.il/he/departments/molasa)) מוצעים "מחשבוני זכויות" שבאמצעותם יכול האזרח לבדוק לאילו זכויות הוא זכאי.

בשנת 2013 החליטה ממשלת ישראל על הקמת "המיזם הלאומי ישראל דיגיטלית" לשם גיבוש מדיניות לשימוש בטכנולוגיות מידע ותקשורת ויישומה, בין היתר באמצעות ליווי פיתוחן של תוכניות דיגיטליות משרדיות ובין-משרדיות הדרושות לשם מימוש המיזם הלאומי. אחת ממטרות המיזם היא צמצום "הפער הדיגיטלי" בין אוכלוסיות בחברה הישראלית, ומיצוי הפוטנציאל הטמון בעידן הדיגיטלי לצורך קידום שוויון הזדמנויות לכלל האזרחים. מטרה זו תוגשם, בין היתר, על ידי שיפור התשתיות הדיגיטליות והנגשת השירותים של הממשלה והשלטון המקומי לכל אזרחי המדינה; בכך גם תוגבר נגישותם בפועל של אזרחים לזכויות ולשירותים שלהם הם זכאים<sup>3</sup>.

נוסף על כך, מתוך ההכרה בטכנולוגיה ככלי בעל פוטנציאל להגברת מיצוי זכויות חברתיות, כבר כמה שנים שגורמים שונים קוראים לממשלת ישראל לפעול להקמת אתר אינטרנט אחוד, שיאגד את המידע על כלל הזכויות והשירותים הניתנים לאזרח. כבר בשנת 2008 המליצה הוועדה לבחינת מדיניות רווחת המשפחה בישראל על הקמת מערכת ממוחשבת של מידע בתחומים של חוקי משפחה, זכויות, שירותים למשפחה ותקציבים (משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, 2008), המלצה שחזרה גם בדוח הוועדה למלחמה בעוני (2014). גם בדוח מבקר המדינה בנושא מיצוי זכויות (משרד מבקר המדינה, 2015) הומלץ לפעול "להקמת אתר אינטרנט אחוד, שיאגד את המידע על כלל הזכויות והשירותים הניתנים לאזרחים ויכלול מחשבוני זכויות ומנועי חיפוש מתקדמים, שיקלו על האזרחים לדעת מה הן זכויותיהם". עוד נכתב כי "הנגשת המידע בדרך זו לא רק יטיב עם האזרחים, אלא גם תאפשר ל"סוכני מידע", כגון עו"סים ועמותות מן המגזר השלישי, לתווך בין אוכלוסיות מודרות וחלשות וחסרות אוריינות אינטרנטית ובין הגופים הציבוריים המעניקים את הזכויות, וכך להגדיל את שיעורי מיצוי הזכויות" (עמ' 8).

נוסף על איגום הזכויות, הפיתוחים הדיגיטליים וקיומו של מידע מינהלי על אודות האזרחים ברמה המקומית והממשלתית מאפשרים נתיבים חדשים ומתקדמים של מיצוי זכויות. על בסיס נתוניהם האישיים של האזרחים, כפי שהם מעודכנים במאגרי הדאטה

---

<sup>3</sup> <http://digital-israel.mag.calltext.co.il/>

הממשלתיים והרשותיים, ניתן להנגיש את הזכויות באופן אקטיבי ומותאם אישית לאזרחים, בהתאם לנתונייהם האישיים והזכויות הרלוונטיות עבורם. רתימת הטכנולוגיה לשם יידוע האזרח באופן אקטיבי בנוגע לזכויותיו מסייעת בהתמודדות עם אחד החסמים המרכזיים העומדים בפני אזרחים במיצוי זכויות, שהוא כאמור, חוסר בידע ומידע בנוגע לזכויות המגיעות להם באופן אישי.

חשוב לציין כי על אף הפוטנציאל הרב הטמון בפלטפורמות אלו אשר מאפשרות כביכול תלות נמוכה יותר מבעבר באנשי המקצוע (שמיד ואלמוג-בר, 2016), יש הסכמה בין חוקרים בנוגע למגבלותיהן, והכרה בכך שקבוצות רבות בפועל מודרות מ"פרויקט הפצת הידע" (Wentz, 2004). הפצת הידע באמצעות האינטרנט כשלעצמה אינה מבטיחה הנגשה שוויונית לכלל האנשים (אייזנשטדט ובן דוד, 2009), משום שעל אף זמינותו הרבה של המידע באינטרנט, על היחיד מוטלת חובה להיות אקטיבי בחיפוש אחר הידע ובשימוש בו (Jadad & Gagliardi, 1998), ועליו להחזיק במשאבים שונים (פיזיים וחברתיים) כדי לגשת למידע מקוון. באופן זה, דווקא הקבוצות החברתיות הזקוקות ביותר לסיוע, הן אלו הנעדרות את הכלים או המיומנויות הדרושים לשם השתתפות והפקת תועלת מיתרונות הטכנולוגיה ומוצאות עצמן מודרות מן המשאב החברתי רב העוצמה הזה.

ממצאי המחקר להערכת המיזם להנגשת מידע על זכויות (קיסר-שוגרמן ואח', 2019) עולים פערים מובהקים ועקיבים בין קבוצות אוכלוסייה מוחלשות לקבוצות אוכלוסייה אחרות בכל הפרמטרים שנבדקו: היקף השימוש באינטרנט בכלל ובאתר "כל זכות" לצורך איתור מידע על זכויות; הציפיות המוקדמות בנוגע לשימוש; חוויית השימוש ותוצאותיו. חסמים רבים הקשורים במיצוי זכויות, כגון אוריינות דיגיטלית נמוכה, גישה מוגבלת לאינטרנט, חוסר אמון ברשויות, השתייכות לתרבות מסורתית שמרנית ועוד, מרחיקים קבוצות אוכלוסייה משימוש באינטרנט לשם מיצוי זכויות. העיקריות שבקבוצות אלו הן יהודים דתיים וחרדים, ערבים וזקנים (בני +65).

משום שבעולם שבו החשיפה לידע היא נכס חשוב המתורגם לכוח חברתי, אי שוויון בנגישות למידע עשוי להגביר את שוליותן של קבוצות אלו (אייזנשטדט ובן-דוד, 2009). לכן, לצד הרחבת הפרסום וההנגשה הדיגיטלית של זכויות בעבור קבוצות אוכלוסייה מסוימות, יש להנגיש זכויות לאוכלוסיות מוחלשות בתיווכם של אנשי מקצוע או מתנדבים כך שיוכלו לסייע להן במיצוי הזכויות. ממצאים אלו מחזקים את התובנה כי לצד ההתפתחות של אפיקים דיגיטליים למיצוי זכויות, יש להשקיע מאמצים בפיתוח הידע והמיומנויות של עובדים סוציאליים בכל הקשור למיצוי זכויות, משתנים אשר נמצאו מגבירים את מעורבותם בפועל בסנגור למיצוי זכויות לקוחותיהם, ולצד זאת לפעול להכשרתם של גורמים נוספים שיוכלו לסייע במיצוי זכויות כמו למשל מתנדבים או עובדי סמך (וייס-גל וגל, 2009; סבג, 2019).

## 2.5 התנדבות במיצוי זכויות

בעשורים האחרונים חלה התפתחות ניכרת באספקת שירותי רווחה ממשלתיים לאזרח, ולצידה, הפכה גם החברה האזרחית בעולם ובישראל גורם מרכזי באספקת שירותים חברתיים לאוכלוסיות מוחלשות. לנוכח הקיצוצים בשירותים החברתיים במדינות רווחה ומשום הצרכים הגדלים והולכים של אוכלוסיות שונות שהסתמכו בעבר על השירות הציבורי, הפכה החברה האזרחית זירה חלופית ומשלימה וחל גידול במספר סוכנויות שירותי הרווחה ההתנדבותיות הפועלות ללא כוונת רווח (גדרון ואח', 2003; קטן, 2007; Kendall et al., 2010; Almog-Bar & Ajzenstadt, 2010). מתנדבים בתחום הרווחה פועלים בפלטפורמות שונות;

במסגרת יוזמות וולונטריות עצמאיות בקהילה, חלקם פעילים קהילתיים במסגרת הנהגה יישובית ובליווי עו"סים קהילתיים, וחלקם פועלים בתוך מענים ותוכניות במסגרת המחלקות לשירותים חברתיים או בעמותות.

פעולת ההתנדבות מבטאת ערכים של אחריות חברתית ומעורבות ציבורית (גרברטוב ואח', 2013). הוראות התע"ס מגדירות מתנדב בשירותי הרווחה כ-"אדם הפועל מתוך רצון חופשי למען זולתו, ללא קבלת תמורה חומרית, למטרות שיש בהן תועלת לפרט, לקהילה ולחברה ובלבד שאינו מחליף עובד מן המניין".<sup>4</sup> המתנדבים הפועלים במסגרת השירותים החברתיים הם משאב חשוב ומשמעותי ברמה הערכית, המקצועית והארגונית עבור מקבלי השירות, העובדים הסוציאליים והשירות שהם פועלים במסגרתו (Sherr, 2008). חשיבותה של פעולת ההתנדבות בארגוני רווחה מקבלת כאמור משנה תוקף נוכח מדיניות מתמשכת של צמצום משאבים ממשלתיים לשירותים חברתיים לצד גידול באוכלוסייה הנזקקת לשירותים סוציאליים (Haski-Leventhal et al., 2010), ונוכח ממצאים לפיהם מתנדבים נתפסים על ידי הציבור בדרך כלל כיועצים טובים יותר (Katan & Etgar, 1998).

תפיסות אלו הביאו להקמת תחום ההתנדבות במשרד הרווחה בשנת 2012, ובשנת 2014 פורסמה הוראת תע"ס המאגדת את הנהלים להפעלת מתנדבים במסגרת שירותי המשרד לרבות הכשרות, הדרכה שוטפת במסגרת ימי עיון והשתלמויות, דיווח פעילות המתנדבים ומימון הפעילות. אחד מנתיבי ההתנדבות המרכזיים כיום הוא התנדבות במימון זכויות במסגרת תחנות שיי"ל (שירות ייעוץ לאזרח) ברשויות המקומיות. בשנת 2018 פורסם אוגדן נהלים וסטנדרטים לניהול תחנות שיי"ל ברשויות הדין במגוון היבטים בניהול התחנות: אתיקה ואחריות מקצועית של מנהלי התחנות והמתנדבים, גבולות השירות וסוגי השירותים הניתנים בו, תיעוד ואבטחת מידע של פניות, פרוטוקולי עבודה, ניהול מתנדבים וכן היבטים לוגיסטיים ותקציביים.<sup>5</sup>

חלק מן המתנדבים בתחנות שיי"ל הם בעלי מומחיות מקצועית בתחומים שונים הרלוונטיים למימון זכויות כמו למשל עורכי דין, רואי חשבון וסטודנטים למשפטים המספקים מידע למתנדבי שיי"ל או לכוונים עצמם ישירות, וחלקם אינם מגיעים עם רקע מקצועי במימון זכויות ולומדים את התחום לפני ובמהלך ההתנדבות במסגרת ההכשרות ותוך צבירת ניסיון מעשי.

מודלים ותיאוריות העוסקים במניעים להתנדבות מתארים את המוטיבציות המרכזיות העומדות במוקד החלטתו של אדם להתנדב. המניעים להתנדבות מוגדרים כ"כוחות הפנימיים והפסיכולוגיים שמניעים אנשים להתגבר על מכשולים ולהיות מעורבים בפעילות התנדבותית" (Clary et al., 1996 p. 486). מרבית המודלים התאורטיים שפותחו מחלקים את המניעים להתנדבות לשלוש קבוצות: מניעים מכווני עצמי, מניעים מכווני זולת ומניעים חברתיים (Cnaan & Goldberg-Glen, 1991; Clary et al., 1996; Yeung, 2004). מלבד זאת, נוהגים להסביר את ההתנדבות באמצעות התגמולים הכרוכים בפעילות זו, שנחלקים בדרך כלל, לתגמולים עצמותיים (אינטרניזיים) ולא עצמותיים (אקסטריניזיים) (גדרון, 1997) או לתגמולים פנימיים, חברתיים וכלכליים (ישירים או עקיפים) (Cnaan & Amroffell, 1994). חלוקה זו מבחינה בין סוגי הרווחים המושגים מן הפעולה: תגמולים פנימיים מתייחסים לתחושת הסיפוק והערך העצמי המושגת באמצעות ההתנדבות; תגמולים חברתיים הם כאלו המביאים לעלייה בסטטוס החברתי ובהערכה לה

<sup>4</sup> [https://www.molsa.gov.il/CommunityInfo/Regulations/SocialRegulations/Documents/%D7%A4%D7%A8%D7%A7%2018%20-%20%D7%94%D7%AA%D7%A0%D7%93%D7%91%D7%95%D7%AA/18\\_1.pdf](https://www.molsa.gov.il/CommunityInfo/Regulations/SocialRegulations/Documents/%D7%A4%D7%A8%D7%A7%2018%20-%20%D7%94%D7%AA%D7%A0%D7%93%D7%91%D7%95%D7%AA/18_1.pdf)

<sup>5</sup> <https://www.molsa.gov.il/Populations/Community/Volunteering/Shill/Documents/%D7%A1%D7%A4%D7%A8%20%D7%A0%D7%94%D7%9C%D7%99%D7%9D%202018-%20%D7%9E%D7%9C%D7%90.pdf>

זוכה המתנדב; ותגמולים כלכליים מתייחסים לרווחים כלכליים הנלווים ישירות או בעקיפין להתנדבות, כמו למשל קבלת מלגה, קבלת נקודות זכות אקדמיות וכו'.

בהתבסס על חקר המוטיבציות להתנדבות, בספרות מתוארים גם הגורמים המסייעים בשימור מתנדבים בשירותי רווחה. כך, למשל, במחקר שנערך בארצות-הברית, נמצא כי הכשרה בכניסה לתפקיד והכשרה שוטפת, לצד מילוי של תפקיד משמעותי על ידי המתנדב יסייעו בשימורו במערכת לאורך זמן (Jamison, 2003). מחקר שנערך באוסטרליה תומך אף הוא בממצאים, כאשר הוא מצביע על הזדמנויות ללמידה ולפיתוח אישי כגורמים המשפיעים על שימור מתנדבים (Newton et al., 2014). מחקרים שנערכו במסגרת שירותי הרווחה בישראל, בחנו אילו גורמים מסייעים לעובדים סוציאליים לעבוד היטב עם מתנדבים ובכך, למעשה לשמר אותם במערכת. הגורמים שנמצאו היו: קבלת הכשרה לעבודה עם מתנדבים; תפיסת המתנדבים כתורמים לשירות ולעובדים; תפיסת התרבות הארגונית ככזו המעודדת פעולות לשימור מתנדבים; ציפייה עצמית להשקעה בשימור מתנדבים; אמונה בדבר עמידת המתנדבים בציפיות של העובדים; אמון של העובדים במתנדבים; ניסיון קודם של העובדים כמתנדבים (Caduri & Weiss, 2015; Gal, 2014; Weiss-Gal & Caduri, 2015). ממצאים אלו עשויים לסייע בשימור המתנדבים במיציא זכויות וביצירת רצף התנדבות ארוך ומשמעותי הן למתנדב והן למקבלי השירות.

לא נמצאה ספרות מחקרית הנוגעת להפעלת מתנדבים בתחום מיצוי זכויות באופן ממוקד. עם זאת, סקירת הספרות בנושא מיצוי זכויות מעלה כי חוסר ידע על אודות זכויות חברתיות והדרכים לממשן הוא מן החסמים העיקריים במיציא זכויות. משום כך, הנגשת מידע על זכויות לאזרחים היא דרך מרכזית להגדלת שיעור מיצוי הזכויות של אזרחים בכלל, ושל אוכלוסיות מודרות בפרט. על רקע מציאות של משאבים מוגבלים ועומסי העבודה במחלקות לשירותים חברתיים ושעובדים סוציאליים במחלקות לשירותים חברתיים עוסקים במיציא זכויות באופן מוגבל (וייס גל וגל, 2009; סבג, 2019), עולה החשיבות של מתן מידע על זכויות ושירותי הייעוץ וההכוונה הניתנים לאזרח על ידי מתנדבים בכלל ובתחנות ש"ל בפרט. בדוח מבקר המדינה שפורסם בשנת 2015 אף הומלץ על הרחבת התפוצה של מרכזי ש"ל (משרד מבקר המדינה, 2015), בדגש על יישובים ערביים ויישובים שבהם תוחלת העוני גבוהה, לנוכח ממצאים לפיהם שיעורי אי מיצוי זכויות עולים בקרב אוכלוסיות מודרות בחברה.

עוד עולה מסקירת הספרות כי הכשרה במיציא זכויות מגבירה הן את הידע והן את המיומנויות הדרושות לשם הגברת מיצוי זכויות (סבג, 2019; Nelson, 1999; Ezell, 1994). ייעוץ למיציא זכויות דורש ידע רב בתחומים רבים ומגוונים. זאת בעיקר על רקע המגוון הגדול של מאפייני האוכלוסייה ושל אופי הבעיות, המעלים את הדרישה להיכרות עם קיומם של שירותים שונים, עם החוקים, התקנות והנהלים הפנימיים לקבלתם ודרכי הפנייה אליהם. מכיוון שידע זה אינו מאוגד במקום אחד, חשוב כי הכשרת המתנדבים תקנה ידע שימושי ומקיף בנושא זכויות חברתיות בתחומים שונים, כמו גם הקניה של מיומנויות שימושיות של מיצוי זכויות, אך לא פחות חשוב מכך, רצוי כי ההכשרה תקנה גם מיומנויות חיפוש מידע ויכולת התמצאות במאגרי המידע השונים שבהם קיים ומתעדכן המידע על אודות זכויות חברתיות.

מסקר צרכים שנערך בנושא התנדבות (גורבטוב ואח', 2013) עלה כי מתנדבים בשירותי רווחה זקוקים לליווי מקצועי, רציף וסדיר, בהכוונה ובתמיכה. ממצא זה מצטרף להמלצות בנוגע להכשרה, ושני רכיבים אלו עשויים יחד לסייע בעדכון תורות העבודה עם מתנדבים. עוד העלה הסקר כי מרבית רכזי המתנדבים (כ-80%) מקבלים פניות לסיוע במשימות המשיקות לתחומי עיסוק שונים

של עובדים סוציאליים במחלקות לשירותים חברתיים, ממצא אשר מפנה את החשיבות להכשיר עובדים סוציאליים לעבודה הייחודית עם מתנדבים. לממצא זה מתווסף נתון לפיו למעלה מ-40% מן המשיבים עסקו במסגרת ההתנדבות בנושאי רווחה, ואלו יחד מעלים את הסוגיה האם ההתנדבות היא שירות חברתי המיועד לשרת את כלל התושבים, או שירות תומך לשירותי הרווחה המיועד לשרת את האוכלוסייה המטופלת במחלקות.

לצד הפעילות הממוסדת בתחום מיצוי זכויות, באופן ישיר ובאמצעות הפעלת מערך המתנדבים, בישראל פועלות עמותות וחברות מסחריות אשר מסייעות לאזרח במיצוי זכויות. כאלו למשל הן העמותות "איתך" – משפטניות למען צדק חברתי ([www.itach.org.il](http://www.itach.org.il)), "מכון עמרם" – לשוויון וקידום זכויות אנשים עם מוגבלות ([www.amraminst.org](http://www.amraminst.org)) ו"הל"ב במשפט" – סיוע משפטי הניתן על ידי מתנדבים במרכזי זכויות בפריסה ארצית ([www.halev.org.il](http://www.halev.org.il)). נוסף על אלו עמותות רבות נוספות מסייעות במסגרת פעילותן במיצוי זכויות, כמו למשל עמותת "רוח נשית", המסייעת לנשים נפגעות אלימות לבסס עצמאות כלכלית ופועלת גם למיצוי זכויותיהן של הנשים ([www.ruach-nashit.org.il](http://www.ruach-nashit.org.il)).

לצד אלו, קמו בעשור האחרון חברות מסחריות, בהן 'לבנת פורן' ([www.medical-rights.co.il](http://www.medical-rights.co.il)) ו'זכותי' ([www.zhuti.co.il](http://www.zhuti.co.il)) המעניקות ייעוץ והכוונה בתהליך מיצוי זכויות וסיוע בהגשת תביעה במוסד לביטוח לאומי. חברות אלו גובות תשלום עבור פתיחת התיק וכן תשלום חודשי קבוע בגובה אחוז מסוים מהקצבה שהתקבלה. המוסד לביטוח לאומי החל להפעיל בשנים האחרונות את מרכזי "יד מכוונת" בתשעה מוקדים בארץ, שבהם ניתן שירות דומה לאזרח ללא עלות ([www.btl.gov.il/snifim/Pages/yadMechavenet](http://www.btl.gov.il/snifim/Pages/yadMechavenet)).

### 3. מיפוי הנתונים והמענים של משרד הרווחה למיצוי זכויות<sup>6</sup>

**הגדרת נזקקות:** מסמך הנזקקות מבטא הכרה בסיסית בנזקקות למיצוי זכויות. במסמך הוגדרה מהות נזקקות לנושא קשיים בצריכת שירותים ובמיצוי זכויות (אשכול 1, נזקקות 03): "מצב בו מי שזכאי להלכה לקצבאות/ הטבות/ שירותים בתחום החינוך, הבריאות, התעסוקה, הדיור, הרווחה והשירותים האישיים, אינו מממש בפועל את זכותו לקבלתם, עקב חוסר ידע, רתיעה, או חסמי נגישות כלכליים, בירוקרטיים, תרבותיים, שפתיים, גיאוגרפיים, פיזיים או אחרים". תחת נזקקות זו יכללו מצבים שבהם אין זכאות להטבה או לשירות על רקע הדרה. חשוב לציין כי נכון להיום לא ניתן לחלץ מידע מתוך מהויות הנזקקות, אך בעתיד מידע זה ייאסף, לשם הבנת היקף הפניות של מטופלי הרווחה בתחום מיצוי זכויות.

**ועדות הערר:** הוקמו מכוח חוק שירותי הסעד התשי"ח-1958 ומטרתן לאפשר ללקוחות שירותי הרווחה לערער על החלטת המחלקה לשירותים חברתיים בעניינם, ולבדוק את טיעוניהם של מי שרואים עצמם נפגעים עקב החלטת המחלקה, או בשל אי קבלת תשובה תוך פרק זמן סביר. בסמכות ועדת הערר לעסוק הן בסיוע חומרי הן בטיפול סוציאלי. על פעילות הוועדה חל חוק בתי דין מנהליים המקנה לוועדה סמכות לבטל או לשנות את החלטת המחלקה לשירותים חברתיים בכל הנוגע להחלטה על סיוע חומרי ולהטיל על המחלקה לבחון מחדש את החלטותיה בכל הקשור בטיפול סוציאלי. הוועדה מורכבת משלושה נציגים: עורך-דין (המכהן כיו"ר הוועדה), עובד סוציאלי ונציג ציבור.

**עו"ס המשפחה:** מומחה בהתערבות עם משפחות בדגש על ניהול ההתערבות, תוך הישענות על עקרונותיה של פרקטיקת עבודה סוציאלית מודעת עוני (קרומר-נבו, 2006; 2015). אחד הרכיבים בליבת תפקיד עו"ס המשפחה כמנהל ההתערבות הוא הנגשת משאבים ללקוחותיו ובכלל זה סיוע במיצוי זכויות: "עו"ס משפחה, בבואו להבנות תוכנית התערבות עם המשפחה, יבחר את פעולותיו על רצף שבין ידוע הלקוח על הזכאויות והזכויות שלו ועד לסיוע קונקרטי במיצוין בפועל" (משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, 2017, עמ' 18).

**תפקיד עו"ס מיצוי זכויות:** אויש ב-95 רשויות. תפקיד זה כולל מיפוי שירותים רלוונטיים וריכוז מידע על זכויות ברשות, העברת סדנאות והרצאות בנושא מיצוי זכויות לעובדי המחלקה וכן סיוע פרטני ללקוחות המתמודדים עם מקרים מורכבים של מיצוי זכויות. אחד התפקידים המרכזיים של עו"ס מיצוי זכויות הוא להנגיש לעובדים הסוציאליים במחלקות את הידע ודרכי העבודה בתחום מיצוי זכויות, כדי שיגבירו את מעורבותם בתחום זה עם לקוחותיהם (משרד עבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, 2018).

**מרכזי עוצמה:** פועלים ב-95 רשויות מקומיות כזרוע של המחלקות לשירותים חברתיים. מרכזי עוצמה פועלים לקידום מיצוי הזכויות של לקוחות המחלקה על ידי פעולות בשלושה ערוצים: עם הלקוחות ישירות, בליווי פרטני של מקרים מורכבים של מיצוי

<sup>6</sup> יש תוכניות משרדיות נוספות שאינן ממוקדות ישירות במיצוי זכויות, אולם כחלק מתוכנית ההתערבות עם אוכלוסיית היעד מתקיים במסגרתן עיסוק במיצוי זכויות.



זכויות; בפעולות עם המחלקה, כגוף המתמחה ומייעץ לעובדי המחלקה בתחום; ועם מוסדות שונים, באופן של הסרת חסמים מערכתיים המקשים על לקוחות החיים בעוני למצות את זכויותיהם (משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, 2018).

**תוכנית "נושמים לרווחה":** הושקה בשנת 2015 כתוכנית הדגל של משרד הרווחה בתחום ההתערבות עם אנשים בעוני. התוכנית פועלת כיום ב-94 רשויות, בקרב כ-3,000 משפחות, ומיצוי זכויות הוא אחד מששת צירי ההתערבות, במסגרתו ממופות זכויות המשפחה, נבנית תוכנית התערבות לשם שיפור מיצוי הזכויות ומתקיים ליווי של המשפחה ביישום התוכנית, לרבות סנגור ותיווך אל מול המוסדות השונים (משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, 2018). במסגרת תוכנית "נושמים לרווחה", עד כה בחרו 3,547 משפחות בתחום מיצוי זכויות כסוגיה עיקרית להתערבות.

**תוכנית מפ"ה (משפחות פוגשות הזדמנות):** פועלת בכמה מחלקות לשירותים חברתיים בדרום הארץ, בקרב 120 משפחות, ומשנת 2018 הוטמעה בתוכנית "נושמים לרווחה במרכזי עוצמה" (רוסו-כרמל ואח', 2019). תוכנית זו מכוונת לטיפול במשפחות החיות בעוני, והיא פותחה במסגרת הפרדיגמה "עבודה סוציאלית מודעת עוני" (קרומר-נבו, 2006; 2015). בתוכנית פותח מודל ייחודי של עבודת מיצוי זכויות שמכונה "מיצוי זכויות אקטיבי". מודל עבודה זה מתבסס על ההנחה כי כדי להביא למיצוי זכויות אין להסתפק בפעולות המקובלות למיצוי זכויות כגון מתן מידע, הפנייה לשירותים וכתובת מכתבים וחווות דעת, וכי יש לפעול באופן פרואקטיבי ועיקש עד למיצוי מלא של זכויות הלקוחות (רוסו-כרמל ואח', 2019).

**מוקד 118:** 30% מפניות האזרחים לקו החירום הן בנושא מיצוי זכויות, והן מופנות כיום לתחנות שי"ל.

**תחנות שי"ל:** 77 תחנות שי"ל פרוסות כיום ב-65 רשויות מקומיות, ועוד 8 עמדות שי"ל בבתי משפט. מרכזים אלו מספקים מידע, סיוע וייעוץ במיצוי זכויות, באמצעות מערך מתנדבים הכולל 1,450 מתנדבים, חלקם בעלי הכשרה מקצועית בתחומים הקשורים למיצוי זכויות (עורכי דין, רואי חשבון). כלל המתנדבים עוברים הכשרות שוטפות בנושאים רלוונטיים. כמו כן יש מאגר מומחים זמין לייעוץ טלפוני בתחומים ספציפיים: מוגבלויות, זקנים וכו'. בשנת 2019 183,307 אזרחים קיבלו שירות בתחנות שי"ל. תחנות אלו פועלות בשיתוף הרשויות המקומיות והפנייה אליהן אינה מותנית ברישום ברווחה, ועל כן פעולתן זוכה לתמיכה ציבורית רחבה והשימוש בשירותיהן גבוה. במסגרת תוכנית העבודה מתוכננת הרחבה של מערך מרכזי שי"ל ברשויות המקומיות כחלק מתפיסה רחבה של "עיר מקדמת זכויות"; הקמת שולחן עירוני רב-מגזרי למיצוי זכויות; ובניית שלושה מסלולים למיצוי זכויות, בדגש על תפיסה של מעבר ממתן מידע למיצוי אקטיבי של זכויות.

**קליק לרווחה:** אתר אינטרנט שהשיק המשרד ובו מרוכז מידע על שירותי הרווחה הקיימים, על תוכניות ומרכזי טיפול ועל אפשרויות סיוע וכן מידע בנוגע לאופני מימוש השירות וריכוז של מסמכים וטפסים רלוונטיים. באתר מופיעים השירותים על פי חלוקה לנושאים: מסגרות יום, מסגרות דיור טיפוליות, טיפול אישי, זוגי, קבוצתי ומשפחתי, התערבות במצבי פגיעה וחירום, הדרכה, הכוונה והכשרה, שירותי אבחון, עזרה וסיוע אישי בבית, הנפקת אישורים, דוחות ותעודות, אביזרים לאנשים עם מוגבלות, התערבות קהילתית והתנדבות, מימון וסיוע כספי ושירותי המבחן.

## 4. סיכום

סקירת הספרות מעלה כי תופעת אי מיצוי זכויות היא בעיה חברתית נרחבת אשר פוגעת באזרחים רבים שאינם נהנים מזכויות ומשירותים חברתיים שלהם הם זכאים, כאלו שהיו עשויים לשכר את מצבם האישי והכלכלי ולהגביר את הניעות החברתית שלהם. יתרה מכך, תופעה זו מבטאת החטאה של מטרת המדיניות החברתית שהובילה לקביעת הזכאות לזכויות ושירותים אלו, ועל כן קובעי מדיניות, חוקרים, אנשי מקצוע וארגונים שונים מפנים את הזרקור לעבר תופעה זו תוך ניסיון להבין את הגורמים לה ולהביא לצמצומה. במסמך זה נסקרו היבטים תיאורטיים ומחקריים של אי מיצוי זכויות, וכן היבטים העשויים לסייע בגיבוש מדיניות המשרד, בהלימה למגמות עכשוויות בתחום מיצוי הזכויות, כמו מיצוי זכויות באמצעים דיגיטליים ושילוב מתנדבים במרכזי מיצוי זכויות. כמו כן נסקרו ומופו המענים המרכזיים הקיימים כיום במשרד בתחום של מיצוי זכויות. בנספח א יוצג המודל הלוגי אשר מהווה את התשתית הארגונית לבניית תוכנית העבודה והמדיניות המשרדית בתחום מיצוי זכויות.

## 5. מקורות

- ארזי, ט., ויסמן, מ. ושר, נ. (2016). תכנון התערבות עם משפחות: סקירת ספרות, לקחים ותובנות. מסמך קרע לקראת מיסוד התערבות מתוכננת עם משפחות בשירותי הרווחה. מכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל ואגף בכיר למחקר, תכנון והכשרה במשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים.
- אזולאי-זלטקין, א. (2005). תכנית ביטוח נגד תאונות עבודה בישראל: מכשולים בתהליך יישום התוכנית לגבי אוכלוסיית העובדים הזרים בישראל. ביטחון סוציאלי, 69, 116-144.
- איגוד העובדים הסוציאליים בישראל (2018). קוד האתיקה.
- אייזנשטדט, מ. ובן דוד, ו. (2009). זה חוקי? מה אני יכול לעשות? אנא עזרה! - האינטרנט ככלי למיצוי זכויות עובדים. בתוך: גל, ג' ואייזנשטדט, מ. (עורכים), נגישות לצדק חברתי בישראל (עמ' 341-376). מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- בן-אריה, א. (1994). משפחות במצוקה קשה במועצה האזורית "שפיר" ומיצוי זכויותיהן לקצבאות המוסד לביטוח לאומי. עבודת גמר לתואר מוסמך, בית הספר לעבודה סוציאלית ע"ש פאול ברוואלד, האוניברסיטה העברית בירושלים.
- בן-בסט, א. ודהן, מ. (2004). זכויות חברתיות בחוקה ומדיניות כלכלית. המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- בנימין, א. וניסים, ש. (2018). הבנת חסמים לחילוץ מעוני במיקומים חברתיים שונים: חסמי תעסוקה וחסמים במימוש זכויות וקבלת שירותים. המוסד לביטוח לאומי.
- בניש, א. ודוד, ל. (2018). זכות הגישה למנהל במדינת הרווחה: על (אי-) מיצוי זכויות חברתיות וחובת הנגשה של החקיקה החברתית. משפט וממשל, י"ט, 1-37.
- בר-און, א. (2012). בין מומחיות לכוללות: ניהול התערבויות בכרט ובמשפחה. משרד הרווחה והשירותים החברתיים.
- ברק-ארז, ד. (2010). משפט מינהלי. ההוצאה לאור של לשכת עורכי הדין.
- גדרון, ב. (1977). עבודת ההתנדבות והתגמולים ממנה. ביטחון סוציאלי, יד, 51-63.
- גדרון, ב., בר, מ. וכץ, ח. (2003). המגזר השלישי בישראל: בין מדינת רווחה לחברה אזרחית. הקיבוץ המאוחד.
- גורדון, ד. ואליאב, ת. (1997). אוניברסליות מול סלקטיביות בהענקת קצבאות ילדים ותוצאות מגבלת הביצוע. ביטחון סוציאלי, 50, 79-96.
- גל, ג' (2006). מדינת רווחה. בתוך: רם, א. וברקוביץ, נ. (עורכים), אי/שוויון. אוניברסיטת בן גוריון.
- גל, ג' (2007). על החשיבות של מיצוי זכויות. ביטחון סוציאלי, 73, 5-9.
- גל, ג' ואייזנשטדט, מ. (2009). פרק המבוא. בתוך: גל, ג' ואייזנשטדט, מ. (עורכים), נגישות לצדק חברתי בישראל (עמ' 11-28). מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

גל, ג'. ואחדות, נ. (2007). רשת ביטחון סוציאלית וחורים גדולים בה: המדיניות כלפי תכניות הבטחת הכנסה. בתוך: אבירם, א., גל, ג' וקטן, י. (עורכים). *עיצוב מדיניות חברתית בישראל* (עמ' 59-100). מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

גל, ג', שלו, מ. ואייזנשטדט, מ. (2009). בזכות האוניברסליות? מיצוי זכויות אוניברסליות במערכת הביטחון הסוציאלית בישראל. בתוך: גל, ג' ואייזנשטדט, מ. (עורכים), *נגישות לצדק חברתי בישראל* (עמ' 187-224). ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

גורבטוב, ר., שור, י. ושואול, ג. (2013). *סקר צרכים בתחום ההתנדבות*. אגף משאבי קהילה- תחום התנדבות, משרד הרווחה והשירותים החברתיים.

דורון, א. (1985). *מדינת הרווחה בעידן של תמורות*. מאגנס.

דורון, א. (1997). *בזכות האוניברסליות: האתגרים של המדיניות החברתית בישראל*. מאגנס.

דורון, א. (2007). *עיצוב מדיניות הרווחה בישראל, 2000-2005*. בתוך: אבירם, א., גל, ג' וקטן, י. (עורכים), *עיצוב מדיניות חברתית בישראל: מגמות וסוגיות* (עמ' 33-58). מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

דורון, א. ורוטר, ר. (1976). *עובדים בשכר נמוך וסובסידיות לשכרם*. המוסד לביטוח לאומי, מנהל מחקר ותכנון. המוסד לביטוח לאומי. (2019). *דוח ממדי העוני והפערים החברתיים*.

וייס-גל, ע. (2007). גישת האדם בסביבתו – הביטוי באידיאולוגיה המקצועית ובפרקטיקה של עובדים סוציאליים בישראל. *חברה ורווחה*, כ"ז, 567-596.

וייס-גל, ע. וגל, ג'. (2009). האם עובדים סוציאליים הם סוכנים להגברת מיצוי של זכויות חברתיות? בתוך: גל, ג' ואייזנשטדט, מ. (עורכים), *נגישות לצדק חברתי בישראל* (עמ' 295-340). מכון טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

וייס-גל, ע. וגל, ג'. (2011). *פרקטיקת מדיניות בעבודה סוציאלית*. מאגנס.

ון-אורשוט, ו. (1999). מגבלות המיקוד: על הסיבות מרובות המישורים לאי-מיצוי זכויות. *ביטחון סוציאלי*, 56, 193-208.

חוק הסעד (טיפול באנשים עם מוגבלות שכלית-התפתחותית), תשכ"ט-1969, ס"ח 132.

חוק פעוטות בסיכון (הזכות למעון יום), תש"ס-2000, ס"ח 2742.

חוק שירותי הסעד, תשי"ח-1958, ס"ח 249.

חוק שירותי הסעד (תיקון), התשע"ח-2018, ס"ח 2683.

טולדנו, א. (2014). *מיצוי זכויות בדמי לידה*. המוסד לביטוח לאומי, מנהל המחקר והתכנון.

ינאי, א. (2006). *חוק שירותי הסעד, תשי"ח-1958: האומנם יסוד וערובה לרווחת האוכלוסייה?* האגף למחקר, תכנון והכשרה של משרד הרווחה, וקבוצת המחקר במדיניות חברתית.

כורזים, י. (1985). היערכות עובדים סוציאליים כמסנגרים וכמתריעים חברתיים בתקופה של צמצום משאבים. *ביטחון סוציאלי*, 136-128, 27.

לוין, ל. (2009). קואליציה של הדרה: אי-מימוש זכאות לסיוע במערכת הביטחון הסוציאלי בקרב החיים בעוני קיצוני. בתוך: גל, ג. ואייזנשטדט, מ. (עורכים), *נגישות לצדק חברתי בישראל* (עמ' 225-254). מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

מורלי-שגיב, ד. (עורכת) (2015). *רפורמה בשירותים החברתיים- ספר פרויקט* (גרסא 3). מדינת ישראל, משרד הרווחה והשירותים החברתיים.

מרכז טאוב. (2018). *תמונת מצב המדינה: תרשימים בנושאי חברה וכלכלה בישראל*.

משרד הרווחה והשירותים החברתיים. (1963) *תקנון עבודה סוציאלית*.

משרד הרווחה והשירותים החברתיים, הוועדה לבחינת מדיניות רווחת המשפחה בישראל. (2008). *דו"ח הוועדה*.

משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים (2017). *מתווה להתערבות עובד סוציאלי משפחה במחלקות לשירותים חברתיים*.

משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים (2018). *נושמים לרווחה במרכז עוצמה: תדריך הפעלה ארגוני ומקצועי*.

משרד מבקר המדינה (2015). *אי-מיצוי של זכויות חברתיות*. דו"ח שנתי 65'ג'.

סבג, י. (2019). *מעורבות עובדים סוציאליים בפרקטיקת סנגור למיצוי זכויות חברתיות במחלקות לשירותים חברתיים בישראל*. אוניברסיטת תל אביב: עבודת גמר לתואר מוסמך אוניברסיטה בעבודה סוציאלית.

סטריאר, ר., בן-עוז, מ., דיקמן, ה., ח'שיבון, ס., תורג'מן, נ., סלומון, מ. עלו-חמרה, ח. וקיפרמן, מ. (2017). עבודה סוציאלית ביקורתית נוגדת עוני: מסגרת קונצפטואלית לטיפול באנשים החיים בעוני. *חברה ורווחה*, ל"ז(3), 653-629.

פז-פוקס, א. (2009). מדוע זכויות עלי ספר נשארות עלי ספר? בתוך: גל, ג. ואייזנשטדט, מ. (עורכים), *נגישות לצדק חברתי בישראל* (עמ' 78-29). מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

קוזין-דיסני, ל. (2001). *מיצוי זכויות וסטטוס תעסוקתי של נכים בעידן הקיבוץ המשתנה*. עבודה לתואר מוסמך בעבודה סוציאלית, אוניברסיטת חיפה.

קורן, ח. ודורון, י. (2005). תפקידי העובדים הסוציאליים בבתי אבות: רצוי, מצוי והפער ביניהם. *חברה ורווחה*, כ"ה(2), 206-185.

קטן, י. (2007). הפרטה חלקית של שירותי רווחה אישיים. בתוך: א. אבירם, ג' גל וי, קטן (עורכים), *מדיניות חברתית בישראל: מגמות וסוגיות* (עמ' 101-130). מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

קיסר- שוגרמן, א., קרליץ, צ., לרמן, ה., עצמון, ל. וסנלה, י. (2019). *מחקר להערכת המיזם להנגשת מידע על זכויות: דוח סופי*. המרכז הארצי לבחינות והערכה.

- קרומר-נבו, מ. (2006). נשים בעוני: סיפורי חיים: מגדר, כאב, התנגדות. הקיבוץ המאוחד.
- קרומר-נבו, מ. (2015). עבודה סוציאלית מודעת עוני: פרדיגמה חדשה לפרקטיקה עם משפחות בעוני. *חברה ורווחה, ל"ה*(3), 301-321.
- 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.
- שיינטוך, ש. (2018). לשרוד בשולי העוני: מדיניות, שירותים וקצבאות לאנשים חסרי בית. המוסד לביטוח לאומי.
- שמיד, ה. ואלמוג-בר, מ. (2016) שותפויות בין-מגזריות בישראל: תשומות, תהליכים ותוצרים: ממצאי מחקר והשלכות למדיניות ולפרקטיקה המרכז לחקר החברה האזרחית והפילנתרופיה בישראל. האוניברסיטה העברית בירושלים – המרכז לחקר הפילנתרופיה בישראל ומיזם ממשלה - חברה אזרחית.
- שניט, ד. (1988). החוק, הפרט ושירותי הרווחה: המסגרת החוקית של העבודה הסוציאלית בישראל. מאגנס.
- Almog-Bar, M., & Ajzenstadt, M. (2010). Women, welfare and civil society organizations: creating an alternative women's welfare sphere in Israel. *Social Policy & Administration, 44*(6), 673-688.
- Arrighi, Y., Davin, B., Trannoy, A., & Ventelou, B. (2015). The non-take up of long-term care benefit in France: A pecuniary motive? *Health policy, 119*(10), 1338-1348.
- Baker, L., & Benjamin, D. (1995). The receipt of transfer payment by immigrations in Canada. *Journal of Human Resources, 30*(4), 650-676.
- BASW (British Association of Social Workers). (2014). *The Code of Ethics for Social Work*.
- Bateman, N. (2000). *Advocacy Skills for Health and Social Care Professionals*. Jessica Kingsley.
- Blundell, R., Fry, V., & Walker, I. (1988). Modelling the take-up of means- tested benefits: The case of housing benefits in the United Kingdom. *The Economic Journal, 98*(390), 58-74.
- Bronfenbrenner, U. (1992). *Ecological systems theory*. Jessica Kingsley Publishers.
- Caduri, A., & Weiss-Gal, I. (2014). Social Workers Who Work with and Without Volunteers: Comparison of Perceptions, Organisational Culture, Training and Experience. *The British Journal of Social Work, 45*(8), 2458-2475.
- CASW (Canadian Association of Social Workers) (2005). *Code of Ethics*.

- Chou, Y. C., Lee, Y. C., Lin, L. C., Chang, A. N., & Huang, W. Y. (2008). Social services utilization by adults with intellectual disabilities and their families. *Social Science & Medicine*, 66(12), 2474-2485.
- Clary, E. G., Snyder, M., & Stukas, A. A. (1996). Volunteers' motivations: Findings from a national survey. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 25, 485-505.
- Cnaan, R. A. & Amroffell, L. (1994). Mapping volunteer activity. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 23(4), 335-351.
- Cnaan, R. A., & Goldberg-Glen, R. S. (1991). Measuring motivation to volunteer in human services. *Journal of Applied Behavioral Science*, 27, 269-284.
- Currie, J. (2004). *The Take-up of Social Benefits*. Cambridge, MA: The National Bureau of Economic Research.
- Currie, J. (2006). The take-up of social benefits. In: A. Auerbach, D. Card & J. Quigley (Eds.). *Poverty, the Distribution of Income, and Public Policy* (80-148). Russell Sage.
- Daigneault, P. M., Jacob, S., & Tereraho, M. (2012). Understanding and improving the take-up of public programs: Lessons learned from the Canadian and international experience in human services. *International Journal of Business and Social Science*, 3(1) 39-50 .,
- Daponte, B. O., Sanders, L., & Taylor, L. (1999). Why do Low-Income Households Not Use Food Stamps? Evidence from an Experiment. *The Journal of Human Resources*, 34 (3), 612-628.
- Dornan, P. (2006). *Delivering Benefits in Old Age*. Aldershot: Ashgate.
- Duclos, J. (1997). Estimating and testing the model of welfare participation: The case of Supplementary Benefits in Britain. *Economice*, 252, 81-100.
- Duflo, E., & Saez, E. (2001). The Role of Information and Social Interaction in Retirement Plan Decisions: Evidence from a Randomized Experiment. *The Quarterly Journal of Economics*, 118(3), 815-842.
- Ezell, M. (1994). Advocacy Practice of Social Workers. *Families in Society*, 75, 36-46.
- Ezell, M. (2001). *Advocacy in the Human Services*. Brooks/Cole.
- Felstiner, W. L., Abel, R. L., & Sarat, A. (1980). The Emergence and Transformation of Disputes: Naming, Blaming, Claiming. *Law and society review*, 631-654.
- Finn, D., & Goodship, J. (2014). *Take-up of benefits and poverty: an evidence and policy review*. CESI.
- Fitzgerald, E., & McNutt, J. (1999). Electronic advocacy in policy practice: A framework for teaching technologically based practice. *Journal of Social Work Education*, 35(3), 331-341.

- Henderson, R., & Pochin, M. (2001). *A right result? Advocacy, justice and empowerment*. MIT Press.
- Haski-Leventhal, D., Meijs, L., & Hustinx, L. (2010). The third-party model: Enhancing volunteering through governments, corporations and educational institutes. *Journal of Social Policy, 39*(1), 139-158.
- Hemerijck, A. (Ed.). (2017). *The uses of social investment*. Oxford University Press.
- Hirst, M. A (1997). Variations in Take-up of the Family Fund. *Child Care, Health, and Development, 23*(2), 157-171.
- Hoefler, R. (2006). *Advocacy Practice for Social Justice*. Lyseum.
- IFSW (International Federation of Social Workers) (2014). *Definition of social work*.
- Jadad, A., & Gagliardi, A. (1998). Rating health information on the Internet: Navigating to knowledge or to Babel? *Journal of the American Medical Association, 279*, 611–614.
- Jamison, I. B. (2003). Turnover and retention among volunteers in human service agencies. *Review of Public Personnel Administration, 23*(2), 114-132.
- Katan, J., & Etgar, T. (1998). New careers for the poor: A review of the career of an innovative idea. *Social Security, 8*, 128-141.
- Kayser, H., & Frick, R. (2000). *Take it or Leave it: (Non-)Take-up Behaviour of Social Assistance in Germany*. DIW Discussion, 210.
- Kendall, J., & Taylor, M. (2010). On the interdependence between politics and policy in the shaping of English horizontal third sector initiative. *Policy initiatives towards the third sector in international perspective*, 189-212. Springer.
- Mayers, M. K., & Heintze, T. (1999). The Performance of The Child Care Subsidy System: Target efficiency, coverage adequacy and equity. *Social Services Review, 73* (1), 34-64.
- McNutt, J. G., & Menon, G. M. (2008). The rise of cyberactivism: Implications for the future of advocacy in the human services. *Families in Society: The Journal of Contemporary Social Services, 89*(1), 33–38.
- Moffitt, R. A. (1983). An Economic Model of Welfare Stigma. *American Economic Review, 73*(5), 1023-1035.
- NASW (National Association of Social Workers) (2017). *Code of Ethics*.
- Newton, C., Becker, K., & Bell, S. (2014). Learning and development opportunities as a tool for the retention of volunteers: A motivational perspective. *Human Resource Management Journal, 24*(4), 514-530.



- Nelson, M. (1999). A view of social work advocacy in hospitals in Eastern Ontario. *Social Work in Health Care*, 29(4), 69-92.
- Riphahn R. T. (2001). Rational Poverty or Poor Rationality? The take-up of social assistance benefits. *Review of Income and Health*, 47(3), 256-274.
- Ronchi, S. (2016). The Social Investment Welfare Expenditure data set (SIWE): a new methodology for measuring the progress of social investment in EU welfare state budgets. *GK-SOCLIFE Working Paper Series*, (16-2016).
- Rudolph, C. S., & Porter, K. L. (1987). Social Services Utilization by Families of Infants Discharged from a Neonatal Intensive Care Unit. *Journal of Social Service Research*, 9(4), 1-20.
- Schneider, R.L., & Lester, L. (2001). *Social Work Advocacy: A New Framework for Action*. Brooks/Cole.
- Sherr, M. E. (2008). *Social work with volunteers: Developing context-specific optimal partnerships*. Lyceum Books.
- United Nations (1948). *The Universal Declaration of Human Rights*.
- Van Oorschot, W. (1995). *Realizing Rights: A Multi- Level Approach to non-Take Up of Means-tested Benefits*. Avebury.
- Van Oorschot, W., & Arts, W. (2005). The social capital of European welfare states: the crowding out hypothesis revisited. *Journal of European social policy*, 15(1), 5-26.
- Walker, R. (2004). *Social Security And Welfare: Concepts And Comparisons*. McGraw-Hill Education (UK).
- Weinberg, B. (1985). Filling the poverty gap: multiple transfer program participation. *Journal of Human Recourses*, 20(1). 64-89.
- Weiss-Gal, I., & Caduri, A. (2015). Social workers and volunteers in Israel. *Journal of Social work*, 15(6), 586-605.
- Wentz, J. (2004). Justice requires access to the law. *Chicago Law Journal*, 36, 641-648.
- Yeung, A. B. (2004). The octagon model of volunteer motivation: Results of a phenomenological analysis. *Voluntas*, 15, 21-46.
- Zedlewski, S.. (1999). Declines in Food Stamp and Welfare Participation: Is There A Connection?: Testimony before the House Committee on Agriculture, Subcommittee on Department Operations.

## נספח א: מודל לוגי לפיתוח תחום מיצוי זכויות

תוצאות	תפוקות	צרכים (המצב הקיים של הלקוחות ושל המערכת)	מאפייני רקע כוחות ומשאבים התערבויות קודמות
<p>תוצאות ביניים:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ הגברת הידע והמודעות של כלל הציבור בנוגע לשירותים שהם יכולים לצרוך במסגרת שירותי המשרד</li> <li>▪ הגברת הידע של לקוחות המחלקות לשירותים חברתיים בנוגע לזכויות המגיעות להם על פי חוק</li> <li>▪ הפחתת העומס על המחלקות לשירותים חברתיים בכלל הנוגע למיצוי זכויות</li> <li>▪ הגברת הידע והמיומנויות של עובדים סוציאליים במחלקות לשירותים חברתיים בזכויות ובאסטרטגיות סגור שונות</li> <li>▪ הגברת השימוש של אזרחים, עובדים סוציאליים ולקוחות הרווחה בפלטפורמות דיגיטליות למיצוי זכויות</li> <li>▪ הגברת אמון הציבור במערכת הרווחה</li> <li>▪ הגברת המודעות והשימוש במנגנוני הערר השונים</li> <li>▪ הסדרת הנחיות ודרכי פעולה של מנגנוני הערר והתיאום ביניהם</li> <li>▪ הגברת הנגישות הפיזית, השפתית והתרבותית לאוכלוסיות ייחודיות בעלות חסמים במיצוי זכויותיהן</li> <li>▪ הקלה על הסרבול הביורוקרטי אשר מהווה חסם משמעותי בפני אזרחים במיצוי זכויותיהם</li> </ul>	<p>הנגשת מידע:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ השקת מערכת "קליק לרווחה" המרכזת את כלל שירותי המשרד בפילוח לפי נושאים ואת הדרכים לצרוך אותם</li> <li>▪ פיתוח אסטרטגיות סגור ישירות למיצוי זכויות שימשו את העובדים הסוציאליים במחלקות לשירותים חברתיים בסיוע ללקוחותיהם למצות זכויות: תיווך, הפניה, מיצוי זכויות אקטיבי, ליווי לוועדות ערר</li> <li>▪ הנגשה והפצה של זכויות המעוגנות בחוק באמצעות קמפיין ייעודי</li> <li>▪ פיתוח מענים מותאמים לאוכלוסיות מיוחדות: האוכלוסייה הערבית (הקמת מרכזי ש"ל בתוך היישובים), האוכלוסייה החרדית (מערכת מידע טלפונית המקריאה דפי מידע על זכויות), אנשים עם מוגבלות (הגדלת מספר מתנדבים בעלי מומחיות בתחום המוגבלות) וזקנים (הקמת שלוחות של מרכזי ש"ל במרכזי יום והנגשה דיגיטלית של זכויות)</li> <li>▪ מיפוי מנגנוני הערר הקיימים, פיתוח והפצה של דרכי פעולתם</li> <li>▪ קיום דיון משרדי לשם הסדרת שיתופי הפעולה בין-משרדיים בנושא התיאום בין מנגנוני הערר השונים</li> </ul> <p>ניטור הידע הקיים:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ ניטור המיצוי של שירותים וזכויות ברמה המקומית ופנייה אקטיבית של הרשות לאזרחים זכאים כדי לעודד אותם למצות את זכויותיהם</li> <li>▪ בניית מאגר נתונים (מערכת BI) לניתוח המידע הקיים על מיצוי בפועל של שירותים וזכויות (יקושר לתיק לקוח ולמערכת המסר)</li> <li>▪ השוואה בין מספר הזכאים לזכויות על פי חוק למספר הלקוחות שמימשו את זכותם, והנגשה אקטיבית של הזכויות</li> </ul>	<p>ברמת לקוח\אזרח:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ חוסר במידע בנוגע לזכאות ולדרכים לממשה</li> <li>▪ חוסר מודעות לקיומם של מנגנוני הערר (ועדות הערר המחוזיות, מוקד פניות ציבור ונציבות קבילות ילדים)</li> <li>▪ חוסר אמון במערכת גורם לווייתור מראש על הזכות או השירות</li> <li>▪ חסמים ייחודיים לאוכלוסיות מיוחדות (האוכלוסייה הערבית והחרדית, אנשים עם מוגבלות וזקנים), ובהם: חסם שפתי, היעדר הנגשה, היעדר תשתיות מחשוב, היעדר אוריינות דיגיטלית ונגישות למקורות מידע דיגיטליים, מחסומים תרבותיים המביאים להימנעות מפנייה לעזרה, הימנעות מקשר עם מוסדות השלטון וביורוקרטיה סבוכה, חוסר במתנדבים עם ידע בנוגע לתחומי תוכן ספציפיים כגון זכויות לאנשים עם מוגבלות</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ תחום מיצוי זכויות מוסד כיחידה ארגונית חדשה במשרד הרווחה לפני כמה חודשים</li> <li>▪ חלק מן העובדים הסוציאליים במחלקות לשירותים חברתיים עוסקים בפרקטיקה זו כחלק משגרת עבודתם</li> <li>▪ לפני כשלוש שנים פותח מודל עבודה של מיצוי זכויות אקטיבי, אולם הוא יושם בתוכניות ספציפיות של המשרד (מפ"ה, "נושמים לרווחה") ולא הוטמע באופן גורף</li> <li>▪ משנת 2017 הוגדר תפקיד חדש של עו"ס מיצוי זכויות במחלקות לשירותים חברתיים</li> <li>▪ בשנת 2018 עבר תיקון לחוק שירותי הסעד המגדיר את העיסוק במיצוי זכויות כתפקיד רשמי של עובדים סוציאליים במחלקות לשירותים חברתיים</li> <li>▪ ארגונים ועמותות במגזר שלישי עוסקים גם הם במיצוי זכויות</li> </ul>

תוצאות	תפוקות	צרכים (המצב הקיים של הלוקחות ושל המערכת)	מאפייני רקע כוחות ומשאבים התערבויות קודמות
<p>תוצאות סופיות:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ הגברת מיצוי הזכויות הניתנות לאזרח על ידי המשרד מתוקף חוקים קיימים</li> <li>■ הגברת מיצוי הזכויות הניתנות לאזרח על ידי משרדי ממשלה ושירותים אחרים (המוסד לביטוח לאומי, משרד הבינוי והשיכון וכו')</li> <li>■ הגברת השימוש של לקוחות בשירותי המשרד הניתנים במסגרת המחלקות לשירותים חברתיים</li> <li>■ במחלקות לשירותים חברתיים ובש"ל יש כמות מספיקה של מתנדבים קבועים</li> <li>■ הגברת הידע והמיומנויות המתאימים של העובדים לעבודה עם מתנדבים</li> <li>■ הגברת הידע והמיומנויות המתאימים של המתנדבים על זכויות/ שירותים של משרד הרווחה או הרשות והדרכים לממשן</li> </ul>	<p>הרחבת מערך שירותי שיל:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ הרחבת התפוצה ומתן השירותים של מרכזי ש"ל ברשויות המקומיות וגידול מספר הפניות למרכזים אלו. מיצוב מערך ש"ל כשירות מטרים למיצוי זכויות של שירותי הרווחה לצד הפניות של המחלקות למרכזי ש"ל</li> <li>■ הרחבת מערך המתנדבים במרכזי ש"ל – גיוס מתנדבים ממגוון אוכלוסיות: צעירים (סטודנטים/מלגאים), פורשי מנהל מוגבלויות, דוברי ערבית</li> <li>■ פנייה לקרנות המוסד לביטוח הלאומי לבניית מודל איזורי של ש"ל באוכלוסייה הערבית ידע מיומנויות ומומחיות:</li> <li>■ קידום תחום מיצוי זכויות כתחום מומחיות מוכר, בשיתוף ד"ר גילי תמיר<sup>4</sup></li> <li>■ הכרה של עובדים בחשיבות של מיצוי זכויות. פיתוח ויישום הכשרות עובדים בתחום מיצוי זכויות</li> <li>■ הכשרת עובדים סוציאליים לשימוש בכלים דיגיטליים לצורך חיפוש מידע על זכויות ולשם ניטור ומעקב מיצוי הזכויות של הפונה</li> <li>■ שיתוף פעולה עם האקדמיה ובית הספר המרכזי להכשרת עובדי רווחה להטמעת הנושא בתוכנית הלימודים</li> </ul> <p>גיבוש המדיניות ופיתוח מענים:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ הקמת פורום בין משרדי לחיזוק התיאום ושיתופי הפעולה (בשיתוף נציגי השלטון המקומי, אקדמיה וארגוני אזרחים)</li> <li>■ עבודה עם מתנדבים</li> <li>■ קיום פעילויות לאיתור וגיוס מתנדבים, ובהן: יצירת שיתופי פעולה קהילתיים, פנייה אל לקוחות המחלקות לשירותים חברתיים, פרסום בקרב הקהילה, עריכת ימי חשיפה</li> <li>■ קיום הכשרות באופן שוטף למתנדבים אשר יקנו להם ידע ומיומנות מתאימים על זכויות/ שירותים של משרד הרווחה או הרשות והדרכים לממשן</li> <li>■ קיום פעילויות לשימור מתנדבים, ובהן: הכשרה שוטפת למתנדבים, הכשרה שוטפת לעובדים, הקצאת משימות מאתגרות למתנדבים</li> </ul>	<p>ברמת הארגון:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ היעדר מדיניות משרדית סדורה בנוגע למיצוי זכויות והנחיות לדרכי פעולה</li> <li>■ היעדר המשגה אחידה בין המשרדים</li> <li>■ היעדר ניטור מידע ומעקב של המשרד אחר שיעורי מיצוי זכויות של הלוקחות</li> <li>■ היעדר מערכת מידע דיגיטלית שבה מרוכזים כלל הזכויות של האזרח</li> <li>■ סרבול בירוקרטי וזמן טיפול ממושך בפניות</li> <li>■ כמות פניות נמוכה למגננוני הערר והבקרה השל משרד הרווחה</li> <li>■ לעובדים חסרים ההכרה בחשיבות מיצוי זכויות, וכן הידע והמיומנויות המתאימים על זכויות/ שירותים של משרד הרווחה או הרשות והדרכים לממשן</li> <li>■ היעדר אחידות בקריטריונים בהקצאת המשאבים למיצוי זכויות בין רשויות</li> <li>■ היעדר משאבים ותקנים ייעודיים לפיתוח תחום מיצוי הזכויות</li> <li>■ במחלקות לשירותים חברתיים ובש"ל חסרים מתנדבים בתחומי ידע ומומחיות מגוונים</li> <li>■ לעובדים חסרים הידע והמיומנויות המתאימים לעבודה עם מתנדבים</li> <li>■ למתנדבים חסרים הידע והמיומנויות המתאימים על זכויות/ שירותים של משרד הרווחה או הרשות והדרכים לממשן</li> <li>■ קיימת תופעה של נשירת מתנדבים</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ ישנם 80 מרכזי ש"ל ב-65 רשויות הפועלות באמצעות מתנדבים למיצוי זכויות</li> <li>■ יש במשרד מגננוני ערר (ועדות ערר, מוקד פניות ציבור ונציבות קבילות ילדים) המהווים גורם בקרה ופיקוח, ואליהם יכולים לפנות אזרחים בערעור להחלטות שהתקבלו בעניינם. בין היתר על דחיית בקשה לקבלת שירותים וזכויות במסגרת המחלקה לשירותים חברתיים</li> </ul>

**הערה:** מודל זה אינו כולל את רכיב התשומות אשר יתווסף בשלב מתקדם יותר של תוכנית העבודה  
<sup>4</sup>דוקטור לעבודה סוציאלית (MSW) (PhD) באוניברסיטת תל אביב; מנחת תוכנית הרדיו "זה מגיע לכם" ברשת ב' המייעצת למאזינים כיצד למצות זכויות ושותפה בתהליך פיתוח מיצוי זכויות כתחום מומחיות מובחן בעבודה סוציאלית.