

ברומטר למיצוי זכויות חברתיות: מפת מדדים לנגישות לזכויות חברתיות

מסמך יסוד

פרופ' אבישי בניש פרופ' דפנה גרוס מנוס

טיוטה לדיון

דצמבר 2025

הקדמה

מסמך זה מוגש לג'וינט כחלק מההסכם בין ג'וינט ישראל לבין האוניברסיטה העברית בירושלים, במסגרת פעילות המעבדה למיצוי זכויות חברתיות. המסמך מהווה תוצר ראשון של פרויקט לפיתוח "ברומטר למיצוי זכויות חברתיות" – מסגרת מדידה מחקרית-יישומית למיפוי שיטתי של חסמים בתהליכי מיצוי זכויות חברתיות, המתמקדת בניתוח הממשק בין משתמשי השירות לבין המערכת המינהלית. מטרת הפרויקט היא להניח תשתית מושגית, מתודולוגית ואופרציונלית לפיתוח כלי מדידה, הניתן להתאמה לזכויות חברתיות שונות, ולתמוך בעיצוב מדיניות להפחתת חסמים ולהגברת הנגישות לזכויות חברתיות.

מסמך זה נכתב על-ידי **פרופ' אבישי בניש ופרופ' דפנה גרוס מנוס**, בסיועה המסור של **ד"ר דנה נתן-קרופ**. תודתנו נתונה גם ל**עו"ד נטע דגן**, **עו"ד ועו"ס לירון דוד** ו**ד"ר נועם תרשיש** על הערותיהם והארותיהם המועילות, אשר סייעו לחדד ולהעמיק את תוכן המסמך. תודה מסורה גם ל**מתי פרנקלזון** על הסיוע במחקר.

המעבדה למיצוי זכויות חברתיות היא מרכז מומחיות מחקרי-יישומי, המפתח ידע מקצועי להגברת הנגישות לזכויות חברתיות מעבדה ממוקמת בבית הספר לעבודה סוציאלית ולרווחה חברתית באוניברסיטה העברית, בהובלה משותפת עם ג'וינט אשלים, ובשיתוף משרד הרווחה, משרד הבריאות ומשרד המשפטים.

תוכן עניינים

5	פרק 1: מבוא
6.....	מטרות המחקר
7.....	מתודולוגית המחקר
8.....	מבנה המסמך
10	פרק 2: תשתית תיאורטית ומושגית
10.....	אי-מיצוי זכויות חברתיות: רקע ומסגרת מושגית
11.....	מידת שיעורי אי-מיצוי זכויות חברתיות בישראל ובעולם
11.....	מחקרי אי-מיצוי זכויות בישראל
14.....	היקף התופעה: מחקרי אי-מיצוי זכויות במבט משווה
17.....	חסמים למיצוי זכויות חברתיות בישראל ובעולם
17.....	המשגת חסמים בספרות המדיניות החברתית
18.....	המשגת חסמים בספרות משפט וחברה
19.....	המשגת חסמים בספרות המינהל הציבורי: נטלים מנהליים ו- Sludge
20.....	מאפייני החסמים למיצוי זכויות: תובנות מספרות הנטלים המינהליים
26	פרק 3: מידת אי-מיצוי זכויות וחסמים בספרות המחקרית
26.....	מידת אי-מיצוי זכויות בספרות המחקרית
27.....	מידת חסמים למיצוי זכויות בספרות המחקרית
27.....	מידת נטל מנהלי
31	פרק 4: סקירת כלי מדידה בעולם
31.....	Information Collection Budget (ICB)
32.....	Inventories of Regulations and Requirements
32.....	The Standard Cost Model
33.....	The French Administrative Complexity Barometer
33.....	Sludge Audit
36	פרק 5: סקירת כלי מדידה בישראל
36.....	דוח "השירות לציבור בגופים ציבוריים" (נציבות תלונות הציבור, 2024)
36.....	דוח "נגישות למשפט: ממצאי סקר צרכים משפטיים" (2022)
37...	היחידה לשיפור השירות הממשלתי – דוח "מידת איכות השירות הממשלתי לציבור"
39.....	מדריך "הפחתת הנטל הרגולטורי"
40	פרק 6: ברומטר למיצוי זכויות - המודל המארגן
41.....	עקרונות המודל המארגן של הברומטר
44	פרק 7: תהליך פיתוח הברומטר
44.....	1. גיבוש מסגרת רעיונית והגדרות העבודה
45.....	חסם פיזי/גיאוגרפי
45.....	חסם שפתי
45.....	חסם דיגיטלי

45.....	חסמי הכללה.....
45.....	2. פיתוח המדדים.....
48.....	3. גיבוש אב-טיפוס של מסגרת המדידה.....
48.....	4. היועצות ותיקוף.....
49.....	5. פיילוטים.....
50	פרק 8: מפת המדדים
50.....	1. מימד נקודת המבט: צד המערכת וחויית משתמש השירות.....
50.....	2. מימד החסמים וההנגשה.....
54.....	3. המימד התהליכי: שלבי מיצוי הזכויות.....
54.....	מפת המדדים: שלבי ליבה של תהליך מיצוי הזכויות.....
57.....	מפת המדדים: שלבים משלימים בתהליך מיצוי הזכויות.....
59	פרק 9: מודל ההפעלה של הברומטר
59.....	שלב 1: מיפוי מסע מיצוי הזכות ונקודות הממשק עם המערכת.....
59.....	שלב 2: התאמת מסגרת המדידה הגנרית לזכות הספציפית.....
59.....	שלב 3: איסוף נתונים.....
60.....	שלב 4: ניתוח הממצאים ומיפוי חסמים.....
61.....	שלב 5: עיצוב פתרונות והפחתת חסמים.....
61.....	שלב 6: למידה מתמשכת והפעלה חוזרת.....
62	מקורות
74	נספח א' - טווחי שיעור מיצוי זכויות בעולם על פי הסקירה של Ko & Moffitt (2024)
80	נספח ב' – ברומטר צד מערכת וצד משתמש השירות: שלבי ליבה
88	נספח ג' – ברומטר צד מערכת וצד משתמש השירות: שלבים משלימים

פרק 1: מבוא

הכרה בזכויות חברתיות כמרכיב יסוד של אזרחות מודרנית היא אבן פינה במדיניות החברתית של מדינות רווחה. זכויות אלו נועדו להבטיח נגישות לצרכי חיים מרכזיים, לצמצם פערים חברתיים ולקדם שוויון הזדמנויות ומוביליות חברתית, כחלק מתפיסה רחבה של אזרחות חברתית (Marshall, 1950; דורון, 2013). עם זאת, בעשורים האחרונים הולכת ומתחדדת ההבנה כי עצם עיגון של זכויות חברתיות בחוק – חשוב ומרכזי ככל שיהיה – אינו מבטיח את מימושו בפועל. מחקרים אמפיריים, דוחות מדיניות וניסיון מצטבר מן השדה מצביעים על כך שאי-מיצוי זכויות חברתיות הוא תופעה רחבת היקף ומתמשכת, החוצה תחומי מדיניות שונים, ואשר פוגעת בכלל האוכלוסייה, ובפרט באוכלוסיות מוחלשות. פער זה בין זכאות פורמלית לבין מימוש בפועל אינו מקרי, אלא משקף היבטים מבניים באופן שבו זכויות חברתיות מיושמות הלכה למעשה בממשק שבין האזרח לבין המדינה (ון אורשוט, 1999; בניש ודוד 2018; Herd & Moynihan, 2019).

מסמך זה מציג את פיתוחו של ברומטר למיצוי זכויות חברתיות שמטרתו לשפר את נגישותן בפועל של זכויות חברתיות ואת אפקטיביות היישום של מדיניות חברתית. בעשורים האחרונים הולכת ומתרחבת הזירה של פיתוח כלי מדידה, מדדים וברומטרים כחלק מאימוץ גישות של מדיניות מבוססת נתונים. חוקרים ומוסדות בינלאומיים מצביעים על תפקיד המרכזי של כלי מדידה מסוג זה בעיגון ובשיפור תהליכי מדיניות, ובצמצום כשלים (Howlett, 2009; Straßheim, 2017). התפתחויות טכנולוגיות בשנים האחרונות, ובהן הרחבת היכולת לאיסוף מידע מנהלי, שימוש בנתונים דיגיטליים ויישום שיטות ניתוח מתקדמות, חיזקו מגמה זו והעמיקו את השימוש במדדים ובמערכות ניטור ככלי עבודה שוטפים במדיניות ציבורית (Buttow, 2025).

ברומטרים משמשים כמסגרות מדידה המיועדות ללכוד תופעות מורכבות שאינן ניתנות לצמצום לממד יחיד, ולאפשר מעקב אחר מגמות והערכה של תהליכי שינוי לאורך זמן ובין ארגונים. מעבר להפקת נתונים, ברומטרים ממלאים תפקיד מושגי ומוסדי חשוב: הם תורמים ליצירת שפה משותפת, מגדירים את גבולות הבעיה הנמדדת, ומכוונים את השיח המקצועי ואת תהליכי קבלת ההחלטות. במקרים רבים, תוצרי המדידה מוצגים בדוחות פומביים ואף מונגשים באמצעות לוחות מחוונים דיגיטליים, כחלק ממאמץ להטמיע מדיניות מבוססת נתונים ולחזק שקיפות ואחריותיות (Marston & Watts, 2003).

מטרות המחקר

מחקר זה מבקש לפתח מסגרת מושגית ומתודולוגית למדידה שיטתית של חסמים בתהליכי מיצוי זכויות חברתיות, מתוך מטרה לשפר את נגישותן בפועל של זכויות חברתיות ואת אפקטיביות היישום של מדיניות חברתית. הברומטר למיצוי זכויות חברתיות פותח כמענה לפער מתמשך בין ההכרה הנורמטיבית בזכויות חברתיות לבין מימושן בפועל – פער שאינו חריג או שולי, ואשר בא לידי ביטוי בשיעורי אי-מיצוי משמעותיים בכלל האוכלוסייה, ובעיקר בקרב אוכלוסיות מוחלשות. כפי שעולה מהספרות ומהדיון המוצג בפרקים הבאים, פער זה קשור במידה רבה לאופן שבו תהליכי מיצוי זכויות מעוצבים ומיושמים בנקודות המפגש שבין האזרח לבין המערכת המינהלית.

הספרות המחקרית וכלי המדיניות העוסקים באי-מיצוי זכויות מתמקדים לרוב במדידת מיצוי זכויות באמצעות הערכת של שיעורי המיצוי בפועל. מדידות אלו מספקות מידע חשוב על היקף התופעה ועל פערים בין קבוצות אוכלוסייה, אך הן אינן מאפשרות אבחון שיטתי של האופן שבו חסמים נוצרים ומצטברים לאורך תהליך מיצוי הזכויות. בהיעדר מדידה של התהליך עצמו, מתקיים קושי מתמשך בזיהוי מוקדי כשל קונקרטיים וביכולת לגבש מדיניות להתמודדות עם חסמים אלו.

פיתוח הברומטר למיצוי זכויות חברתיות מציע מסגרת מדידה נורמטיבית ויישומית, המבוססת על מפת מדדים רב-ממדית לזיהוי, אפיון וניטור של חסמים בתהליכי מיצוי זכויות חברתיות. מפת המדדים נועדה לאפשר מדידה יסודית ומפורטת של תהליך מיצוי הזכויות, כך שניתן יהיה לנתח את התהליך בכללותו – הן מצד המערכת והן מנקודת מבטו של משתמש השירות. המדידה נשענת על פירוק שיטתי של תהליך מיצוי הזכויות לשלבים מובחנים, ועל זיהוי החסמים המאפיינים כל שלב. מסגרת זו מבוססת על מפת מדדים המשלבת בין מקורות נתונים וכלי מדידה שונים.

פיתוח הברומטר נשען על מודל מארגן המגדיר את מיצוי הזכויות כתהליך רב-שלבי המתקיים בממשק שבין הפרט לבין המערכת המינהלית, ועל עקרונות עבודה המספקים היגיון מסדר למדידה המוצעת. הברומטר מתמקד במדידת מיצוי זכויות בפן התהליכי. המדידה מבוססת על שילוב שיטתי בין הערכת המערכת לבין חוויית משתמש השירות והעלויות השונות הכרוכות בהתמודדות עם המערכת.

המחקר הנוכחי מתמקד בפיתוח אב-טיפוס של הברומטר ובבחינת אפשרויות היישום וההתאמה שלו בהקשרים שונים של מדיניות חברתית בישראל. אב-הטיפוס נועד לשמש תשתית גנרית וגמישה, הניתנת להתאמה לזכויות, תכניות ויחידות מינהליות שונות. הדגש

הוא על פיתוח מסגרת מדידה שניתן ליישמה באופן הדרגתי, להרחיבה ולחדד לאורך זמן, בהתאם לצורכי מדיניות, למאפייני השדה ולמקורות הנתונים הזמינים, תוך שמירה על עקביות מושגית ומתודולוגית.

בנוסף, המחקר מבקש להניח תשתית ידע שתשמש קובעי מדיניות, אנשי מקצוע, ארגוני חברה אזרחית וחוקרים, ותאפשר שיח מושגי מעמיק ומבוסס נתונים על תהליכי מיצוי זכויות חברתיות. באמצעות פיתוח הברומטר, מבקש המחקר לתרום ליכולת לזהות מוקדי כשל מערכתיים, להעריך תהליכי שינוי לאורך זמן, ולתמוך בגיבוש מדיניות להפחתת חסמים ולהגברת הנגישות לזכויות חברתיות, מתוך מיקוד בתהליך המינהלי ובאחריות המערכת לעיצובו.

מתודולוגית המחקר

שלב פיתוח ההגדרות מבוסס על סקירת ספרות הממוקדת בזיהוי הרבדים של התופעה הנמדדת, בחינת מושגים בתאוריה, דיון מושגי לצורך מיון וסידור המושגים, גיבוש מושגי היסוד ואפיון תהליכי מיצוי זכויות מצד הפרט ומצד המערכת. בהתבסס על כך, גובשו הגדרות אופראציונליות המציגות משתנים מדידים לכל ממד מושגי תוך שמירה על עקביות, דיוק וייחוד מושגי, והימנעות מחפיפה מושגית. פיתוח האינדיקטורים וסולמות המדידה כלל סקירה שיטתית של אינדיקטורים קיימים בספרות, אבחנה בין סוגי מדדים וסולמות מדידה, תהליך סינון וזיקוק שיטתי של אינדיקטורים על פי קריטריונים מנחים ופיתוח אינדיקטורים חדשים למדידת ממדים של התופעה שאין להם ביטוי מדיד במחקרים הקיימים בספרות.

פיתוח הברומטר למיצוי זכויות חברתיות מבוסס על המסגרת המתודולוגית של החוקרים (Adcock & Collier 2001). השלב הראשון, שלב פיתוח ההגדרות, מבוסס על סקירת ספרות הממוקדת ברבדים השונים של התופעה הנמדדת, בחינת מושגים בתאוריה, דיון מושגי לצורך מיון וסידור המושגים, גיבוש מושגי היסוד ואפיון תהליכי מיצוי זכויות מצד הפרט ומצד המערכת. בהתאם לכך ערכנו סקירת ספרות מקיפה בתחומי מיצוי זכויות, נטל מנהלי וחיכוכים מינהליים. על בסיס סקירה זו, גובשו הגדרות אופראציונליות המציגות משתנים מדידים לכל ממד מושגי תוך שמירה על עקביות, דיוק וייחוד מושגי, והימנעות מחפיפה מושגית.

בשלב השני פותחה מפת המדדים של הברומטר. שלב זה כלל סקירה שיטתית של אינדיקטורים וסולמות מדידה קיימים בספרות המחקרית ובכלי מדיניות בישראל ובעולם.

האינדיקטורים נבחנו על פי קריטריונים מנחים, ובהם התאמה מושגית, יכולת הבחנה בין סוגי חסמים, זמינות נתונים וישימות בהקשרים מוסדיים שונים. לצד זאת פותחו אינדיקטורים חדשים למדידת ממדים תהליכיים וחלוקתיים של חסמים, אשר אינם מקבלים ביטוי מדיד מספק בספרות ובכלים הקיימים.

בשלב השלישי גובש אב-טיפוס של הברומטר. אב-טיפוס פותח כמודל גנרי וגמיש, שאינו תלוי בזכות חברתית מסוימת או בהקשר מוסדי יחיד, ומאפשר התאמה לזכויות, תכניות ויחידות מינהליות שונות. בשלב זה הושם דגש על קוהרנטיות פנימית של מפת המדדים, על רמת הפירוט הנדרשת לצורך אבחון חסמים, ועל איזון בין עומק אנליטי לבין אפשרות יישום בפועל.

המחקר מתווה גם את שלבי ההמשך הנדרשים לפיתוח וליישום הברומטר. שלבים אלו כוללים בראש ובראשונה תהליכי תיקוף מושגי ויישומי של מפת המדדים, באמצעות בחינה ביקורתית והיוועצות עם גורמים בעלי ידע וניסיון בתחומי מיצוי זכויות, שירותים חברתיים ורגולציה. לצד זאת, מתוכננת בחינה יישומית באמצעות פיילוטס בהקשרים קונקרטיים של מיצוי זכויות, במטרה לבחון את ישימות המדדים, את זמינות ואיכות מקורות הנתונים ואת האופן שבו ניתן להפעיל את הברומטר. על בסיס ממצאי התיקוף והפיילוטס, ניתן יהיה להתאים ולחדד את מפת המדדים, לפתח אופני יישום שונים בהתאם לצורכי מדידה וליכולות ארגוניות, ולהרחיב את השימוש בברומטר בתחומים נוספים.

מבנה המסמך

המסמך מתפתח מן הדיון התיאורטי בתופעת אי-מיצוי הזכויות החברתיות אל בניית מסגרת מדידה ויישומית. פרקים 2 ו-3 ממקמים את אי-מיצוי הזכויות בספרות המחקרית. פרק 2 מתמקד בתשתית התיאורטית והמושגית של התחום, ואילו פרק 3 מציג את התשתית המתודולוגית של מדידה מיצוי זכויות בספרות האקדמית. בהמשך לכך, פרקים 4 ו-5 סוקרים כלי מדידה וברומטרים שפותחו ומיושמים בזירה הבינלאומית ובישראל, תוך הצגת הכלים הקיימים ומגבלותיהם. פרק 6 מציג את המודל המארגן של הברומטר למיצוי זכויות חברתיות ואת העקרונות שעל בסיסם פותח. פרק 7 מציג את תהליך פיתוח הברומטר, ופרק 8 מפרט את מפת המדדים עצמה - האינדיקטורים שפותחו לכל שלב ולכל רמת ניתוח של תהליך מיצוי הזכויות. פרק 9 חותם את המסמך בהצגת מודל ההפעלה של הברומטר.

פרק 2: תשתית תיאורטית ומושגית

אי-מיצוי זכויות חברתיות: רקע ומסגרת מושגית

ההכרה בזכויות החברתיות כחלק מזכויות האדם היא מרכיב מרכזי ברעיון "האזרחות החברתית", העומד ביסודה של מדינת הרווחה והמדיניות החברתית (דורון, 2013; Dean, 2015). הזכויות החברתיות נועדו להבטיח את ביטחונם החברתי-כלכלי של התושבים, לספק רמה מסוימת של הכנסה, תזונה, טיפול רפואי, חינוך, דיור, תעסוקה ושירותי רווחה אישיים, וכן לצמצם את הפערים החברתיים (גל, 2006). מבחינה זו, הזכויות החברתיות נועדו לקדם שוויון הזדמנויות ומוביליות חברתית בניסיון לגשר על הפער שבין אי-השוויון הכלכלי שיוצר השוק החופשי לבין ערך השוויון המונח בבסיסה של תפיסת האזרחות בדמוקרטיה המודרנית.

בעוד שההכרה בזכויות חברתיות היא מאפיין מרכזי של המדיניות החברתית, הספרות מלמדת כי ישנה תופעה רחבה של אי-מיצוי זכויות (non take-up). תופעה זו היא חלק מהקושי היסודי ליצור התאמה בין אוכלוסיית היעד של המדיניות החברתית לבין אוכלוסיית הזכאים המוגדרת בחוק, וכן מהפער בין אוכלוסיית הזכאים על פי החוק לבין אוכלוסיית המממשים בפועל את זכאותם (ון אורשוט, 1999). מבחינה זו, ניתן להגדיר כי אי-מיצוי זכויות הוא תופעה המתבטאת בכך שמי שזכאים לקצבאות או לשירותים חברתיים אינם מממשים את זכותם לקבל את הגמלה או השירות שלהם הם זכאים לפי חוק.

ניתן להבחין בין סוגים שונים של אי-מיצוי. למשל ישנה הבחנה בין מקרים בהם הזכאים לגמלה לא תובעים אותה מלכתחילה לבין מצבים שבהם הזכאים לגמלה תובעים אותה, אך אינם מקבלים אותה בשל טעויות מנהליות או הטיות בהחלטות הפקידים וכיוצא באלה. הבחנה אחרת היא בין אי-מיצוי מוחלט לחלקי. אי-מיצוי מוחלט משמעו יחידים הזכאים לתוכנית מסוימת ולא מקבלים אותה, ואילו אי-מיצוי חלקי משמעו מצב שבו אדם הזכאי לגמלה תובע אותה, אך מקבל רק חלק ממנה. עוד ניתן להבחין בין אי-מיצוי קבוע, כשאדם לא תובע את הגמלה מהרגע שהפך זכאי לה ועד הרגע שבו זכאותו פוקעת, לאי-מיצוי זמני, כשהזכאי לגמלה או לשירות ממצה רק חלק מתקופת זכאותו. מצב של אי-מיצוי בתוכנית מסוימת עלול לגרור אחריו אי-מיצוי בתוכניות אחרות, תופעה המכונה אי-מיצוי מצטבר. כלומר, אדם או משק בית זכאים למספר גמלאות בעת ובעונה אחת (van Oorschot, 1995) או להטבות הנלוות לגמלה (גל, דהן, בניש, הולר ותרשיש, 2020), אך

לא מקבלים אותן. אי-מיצוי מצטבר הוא החמור ביותר, מפני שאוכלוסייה הזכאית ליותר מגמלה אחת נמצאת בדרך כלל במצוקה קשה יותר (הולר, בניש, גל ותרשיש, 2021). תופעת אי-מיצוי זכויות פוגמת באפקטיביות של המדיניות החברתית בכמה רבדים מצטברים. בראש ובראשונה, אי-מיצוי מבטא מצב שבו רצון המחוקק אינו מתממש בפועל: הזכויות שנקבעו בחוק אינן מגיעות לכלל הזכאים להן, ובכך נפגע שלטון החוק במובנו המהותי. אי-יישומה בפועל של המדיניות כפי שנקבעה על ידי המחוקק פוגע באפקטיביות של המדיניות החברתית וחותר תחת יכולה להשיג את מטרותיה. אף שלעיתים אי-מיצוי עשוי להתבטא כחיסכון תקציבי בטווח הקצר, הוא עלול להוביל להגדלת הוצאות בטווח הארוך, למשל בשל החרפה של מצבי עוני, הידרדרות בריאותית או צורך בהתערבויות מתקנות יקרות יותר בהמשך. מעבר לכך, מאחר שאי-המיצוי שכיח יותר בקרב אוכלוסיות מוחלשות, כפי שיוצג בהמשך, הוא מוביל גם לפגיעה בעקרון השוויון ולהעמקת פערים חברתיים. לכן, אי-מיצוי הזכויות החברתיות מערער את רעיון האזרחות החברתית, העומד בבסיס קיומה של הקהילה הפוליטית (בניש ודוד, 2018).

כמו-כן, לתופעת אי-מיצוי הזכויות עלולות להיות השלכות גם בהקשרים רחבים יותר של היחסים בין האזרחים והממשל. למשל, במחקרי מדיניות חברתית נמצא כי שיעורים גדולים ומתמשכים של אי-מיצוי עלולים להוביל לשחיקת האמון והתמיכה במוסדות המדינה בכלל ובמערכות הרווחה בפרט (Roosma et al., 2016). במובן זה, אי-מיצוי הזכויות אינו רק תופעה חברתית או מינהלית, אלא גורם בעל פוטנציאל לפגיעה מתמשכת בבסיס הנורמטיבי של פעולת המדינה.

מידת שיעורי אי-מיצוי זכויות חברתיות בישראל ובעולם

לצורך מחקר זה סקרנו את הספרות האמפירית העוסקת במדידה ובהערכה של היקפי מיצוי זכויות חברתיות בישראל ובעולם. סקירה זו מאפשרת למקם את התופעה בהקשר השוואתי רחב, ולעמוד הן על היקפה והן על האופנים השונים שבהם היא נמדדת ומתפרשת בספרות המחקרית. בפרק זה יוצגו הממצאים של מחקרים אלו, וההיבטים המתודולוגיים של המדידה יוצגו בפרק 3.

מחקרי אי-מיצוי זכויות בישראל

סקירת ספרות מיצוי הזכויות בישראל מלמדת כי אין בישראל מדידה אחידה או רציפה של שיעורי מיצוי זכויות. הידע הקיים מבוסס בעיקר על מחקרים נקודתיים, שנערכו בפיזור

תחומי, תקופתי ומוסדי. מבחינת תחומי המדיניות, מרבית המחקרים התמקדו בזכויות מתחום הביטחון הסוציאלי, ובראשן קצבאות המוסד לביטוח לאומי – קצבאות ילדים, קצבאות זקנה ושאיירים, קצבת נכות כללית, הבטחת הכנסה, קצבת אבטלה, דמי לידה ודמי מילואים. לצד אלה קיימים מספר מצומצם יותר של מחקרים שעסקו במיצוי זכויות בתחומים נוספים, כגון שיקום לנכי נפש בקהילה.

מבחינה כרונולוגית, המחקרים משתרעים על פני תקופה ארוכה – משנות השבעים של המאה הקודמת ועד העשור האחרון – אך אינם יוצרים רצף מחקרי שיטתי. מרבית העבודות נערכו כניתוחים נקודתיים, לרוב חד-פעמיים, המתייחסים לשנה מסוימת או לטווח שנים מוגבל, ללא חזרה עקבית על המדידה לאורך זמן. כתוצאה מכך, קשה להצביע על מגמות ארוכות טווח במיצוי זכויות, והידע המצטבר מתבסס על צירוף של ממצאים חלקיים.

גם מבחינת הגורמים החוקרים, חלק מן המחקרים נערכו על ידי חוקרים מן האקדמיה, בעיקר בתחומי המדיניות החברתית, הכלכלה והרווחה, ופורסמו כמאמרים אקדמיים או כחלק מספרות מחקרית רחבה יותר. לצד אלה, רכיב מרכזי ומשמעותי במיוחד של הידע האמפירי בישראל הופק על ידי מחלקת המחקר של המוסד לביטוח לאומי. דוחות אלה, שפורסמו לאורך השנים במסגרת פרסומי הביטוח הלאומי, נשענים על נתונים מינהליים עשירים ומאפשרים הערכה יחסית מדויקת של פערים בין אוכלוסיות זכאים לבין מקבלי קצבאות בפועל.

בהיעדר מדידה שיטתית ומתמשכת, התמונה העולה מן הספרות הישראלית היא מקוטעת, אך עקבית דיה כדי להצביע על פערים משמעותיים במיצוי זכויות, ובעיקר על שונות גבוהה בין סוגי תכניות, אוכלוסיות ותקופות. **טבלה 1** מציגה סקירה של המחקרים שבחנו את שיעורי **מיצוי** הזכויות בישראל לאורך השנים, וממחישה הן את היקף התופעה והן את הדפוסים המרכזיים העולים מן המחקר הקיים.

טבלה 1. סקירה של מחקרי מיצוי זכויות בישראל

תכנית	שנה	שיעור הממציים את הזכות	מקור
מענקי התייקרות לעובדים בשכר נמוך	1970-1971	כ-47% מהזכאים קיבלו את הסכום שהגיע להם כ-34% מהזכאים לא קיבלו תשלום, כ-29% קיבלו תשלום יתר	דורון ורוטר (1976)
קצבאות ילדים	1985-1992	80%	גורדון ואליאב (1997)
קצבאות ילדים	1992-1999	86%	גורדון ואליאב (1997)

הכרה כנכה במוסד לביטוח לאומי	2000	כ-39%	רימרמן, שוורץ ולי-אור (2000)
קצבאות ילדים	2004-2006	מעל 95% במשפחות בהן הילד הצעיר עד גיל 14, 87%-92% כאשר הילד הצעיר בגילאי 15-17	גל, שלו ואייזנשטדט (2009)
קצבאות זקנה ושאיירים	2001-2004	90%-100% בקרב גברים בגיל המוחלט ברוב קבוצות האוכלוסייה, כ-80% בקרב נשים בגיל המוחלט	גל, שלו ואייזנשטדט (2009)
קצבת אבטלה	2010	39.5%	גוטליב (2021) על בסיס דוח שערכו טולדנו וגוטליב (2014).
דמי לידה	2013	95.4%	גוטליב (2021)
דמי מילואים	2009-2013	71.6%-88.8%	גוטליב (2021)
קצבת נכות כללית	2010	74.7%	גוטליב (2021)
הבטחת הכנסה	2013	47.5% כל השנה, 62.8% חלק מהשנה	גוטליב (2021)
דמי מזונות	2015	96.7%	גוטליב (2021) על בסיס דוח שערכה טולדנו (2015)
קצבת זקנה בסיסית	2006	כ-99%	גוטליב (2021)
קצבת ילדים	2006	כ-99%	גוטליב (2021)
דמי לידה	2011	95.4%	טולדנו (2014)
קצבת אבטלה	2013	98%	טולדנו (2015א)
שרותי שיקום לנכי נפש	2015	17.5%-21%	דוח מבקר המדינה (2016)

מן הספרות האמפירית בישראל עולה כי שיעורי מיצוי הזכויות משתנים במידה ניכרת בין סוגי תכניות, כאשר ההבחנה המרכזית היא בין תכניות אוניברסליות לבין תכניות סלקטיביות, אשר אינן מתנות את הזכאות במבחן הכנסות. בתכניות אוניברסליות, ובראשן קצבת ילדים וקצבת זקנה בסיסית, שיעורי המיצוי גבוהים מאוד. כך, נכון לשנת 2006, שיעור המיצוי של קצבאות הילדים וקצבת הזקנה הבסיסית, שהן קצבאות אוניברסליות, הוערך כעומד על כ-99% (גוטליב, 2021). לעומת זאת, בתכניות סלקטיביות שיעורי המיצוי נמוכים באופן משמעותי ומגלים שונות רחבה. כך, שיעור המיצוי של קצבת נכות כללית הוערך בשנת 2010 כנע בין כ-74.7% לכ-78.6%, ואילו בגמלת הבטחת הכנסה – גמלת הקיום הבסיסית של מערכת הרווחה – נמצא כי בשנת 2013 לפחות 37% מן הזכאים לא מיצו את זכאותם כלל (גוטליב, 2021). ממצא בולט במיוחד נוגע לשירותי שיקום לנכי נפש: בשנת 2015 נמצא שרק 17.5%-21% צורכים שירותי שיקום להם הם זכאים – שיעור נמוך מהשיעור המקובל בעולם, העומד על 25% (דוח מבקר המדינה, 2016).

מעבר להבחנה בין סוגי תכניות, הספרות מצביעה גם על שונות ניכרת בין קבוצות אוכלוסייה. מחקרם של גל, שלו ואייזנשטדט (2009), שהתמקד בקצבאות ילדים בשנים 2004–2006, מראה כי בעוד שבאוכלוסייה הכללית (למעט תושבי מזרח ירושלים) שיעורי אי-המיצוי נמוכים מ-5% בקרב משפחות עם ילדים עד גיל 14, הם נעו בין 8% ל-13% בקרב משפחות עם ילדים בני 15-17. בתוך כך נמצאה שונות פנימית נוספת, שבאה לידי ביטוי בכך ששיעורי אי-המיצוי היו גבוהים יותר בקרב תושבי מזרח ירושלים, וכן בקרב משפחות עם ילדים צעירים מאוד.

גם מחקרים של המוסד לביטוח לאומי מצביעים על שונות בין קבוצות אוכלוסייה. כך, במחקר על דמי לידה נמצא שיעור אי-מיצוי כולל של כ-5%, אך פילוח אוכלוסיית הנשים שלא מיצו את זכאותן העלה ייצוג יתר של נשים שעלו לישראל בשנים האחרונות, נשים מהמגזר הערבי ואימהות צעירות המשתכרות שכר נמוך. בבחינת הסיבות לכך שאותן נשים לא מיצו את זכויותיהן, נמצא כי 41% מהן כלל לא היו מודעות לזכויותיהן (טולדנו, 2014). בהקשר של הגמלה להבטחת הכנסה, נמצא כי שיעור אי-המיצוי עמד על כ-52% בקרב מי שנזקקו לקצבה לאורך כל השנה. בדומה לאוכלוסייה הכללית, שיעור אי-המיצוי של משפחות חד הוריות עם שני ילדים או יותר גבוה משיעור אי-המיצוי של משפחות חד הוריות עם ילד אחד (49% ו-36%, בהתאמה). בנוסף נמצא כי ככל שהנזקק מבוגר יותר שיעור המיצוי הכללי גדל וכי נשים ממצות את זכויותיהן יותר מאשר גברים. יחד עם זאת, לא נמצאו הבדלים בין קבוצות הלאום (גוטליב, 2021).

היקף התופעה: מחקרי אי-מיצוי זכויות במבט משווה

החל משנות ה-90 של המאה הקודמת, וביתר שאת משנות ה-2000, התפתח גוף מחקרי נרחב העוסק במדידה שיטתית של שיעורי מיצוי זכויות בתכניות רווחה במדינות רבות. לצד מחקרים אמפיריים נקודתיים, קיימות גם סקירות מקיפות ורחבות היקף - ובהן סקירות של ה-OECD, ה-EU וסקירות אקדמיות רחבות - המציעות תמונה השוואתית של היקפי אי-המיצוי במדינות שונות ובסוגי תכניות מגוונים. סקירות אלו מצביעות בעקביות על כך שאי-מיצוי זכויות אינו תופעה שולית, אלא מאפיין מבני של מדיניות רווחה מודרנית (ר' למשל: Currie, 2004; Finn & Goodship, 2014; Marc et al., 2022).

לצורך הסקירה הנוכחית, התמקדנו בסקירה המקיפה והעדכנית ביותר שפורסמה לאחרונה על-ידי החוקרים קו ומופיט (Ko & Moffitt, 2024). סקירה זו מאגדת באופן שיטתי

עשרות מחקרים אמפיריים ממדינות שונות, המתייחסים למגוון רחב של תכניות רווחה, ומספקת אומדנים כמותיים של שיעורי מיצוי זכויות. על בסיס סקירה זו ערכנו בחינה שיטתית של המחקרים הכלולים בה ושל שיעורי המיצוי המדווחים לכל מדינה ולכל תכנית, תוך חילוף וארגון של שיעורי המיצוי הנמוכים והגבוהים ביותר שנמדדו בכל הקשר. נתונים אלו מאפשרים להמחיש את היקף התופעה של אי-מיצוי הזכויות החברתיות במבט השוואתי בין מדינות ובין תוכניות ותקופות. השוואה זו מפורטת במלואה בנספח א', ועיקריה מובאים כאן בטבלה 2 (הנתון על ישראל הוסף מתוך ממצאי הסקירה על ישראל).

טבלה 2: טווחי שיעורי מיצוי זכויות בממצאי מחקרי מיצוי זכויות חברתיות במדינות שונות

מדינה	שיעור מיצוי הנמוך ביותר שנמצא במחקר	שיעור מיצוי הגבוה ביותר שנמצא במחקר
ארה"ב	21%	84%
אוסטריה	44%	70%
אוסטרליה	71%	100%
אנגליה	50%	95%
אירלנד	23%	36%
בלגיה	24%	40%
בולגריה	27%	66%
גרמניה	33%	66%
דנמרק	67%	85%
דרום אפריקה	76%	76%
הולנד	20%	93%
הונגריה	55%	57%
יוון	31%	71%
ישראל	17.5%	99%
יפן	16%	23%
ליטא	32%	32%
לוקסמבורג	35%	46%
ניו-זילנד	26%	52%
סלובקיה	21%	21%
סין	87%	93%
ספרד	34%	80%
פורטוגל	72%	72%
פינלנד	40%	60%
צ'כיה	30%	30%
צרפת	32%	99%
שוודיה	20%	30%
שווייץ	74%	74%
קזחסטן	48%	51%

במבט כולל, ממצאי הסקירה הבינלאומית מלמדים כי תופעת אי-מיצוי הזכויות החברתיות היא תופעה רחבת היקף החוצה מדינות, משטרי רווחה וסוגי תכניות. מבחינה זו, אי-מיצוי זכויות אינו תופעה שולית או חריגה אלא מאפיין מבני של מדיניות רווחה. חשוב להדגיש בהקשר זה כי הערכות שיעורי המיצוי אינן ניתנות להשוואה ישירה בין מדינות

ותכניות, שכן הן מבוססות על שיטות מדידה שונות, קריטריונים זכאות מגוונים, ותמהילים משתנים של אוכלוסיות ותקופות מדידה. עם זאת, עצם קיומם של טווחים רחבים – הן בין מדינות והן בין תכניות בתוך אותה מדינה – מצביע על שונות משמעותית בהיקפי אי-המיצוי, וממחיש את עומק התופעה.

במדינות רבות, גם כאשר קיימות תכניות בעלות שיעורי מיצוי גבוהים יחסית, הן מתקיימות לצד תכניות אחרות באותה מדינה שבהן שיעורי המיצוי נמוכים באופן ניכר. בארה"ב, למשל, לצד שיעורי מיצוי גבוהים יחסית בתכנית סיוע התזונה המשלימה בארה"ב (SNAP), קיימות תכניות שבהן שיעורי המיצוי נמוכים במיוחד. כך, בשנת 2012, שיעור מיצוי הזכויות בתכנית המיועדת לסייע זמני למשפחות נזקקות (TANF) מוערך בכ-28% בלבד (Falk, 2017) ושיעור מיצוי הזכויות בתוכניות לסיוע במגורים נמוך גם הוא במידה רבה ומוערך בכ-21% בשנת 2015 (Kingsley, 2017). היקף מיצוי זכויות של תכנית ביטוח בריאות לעניים (Medicaid) מוערך בהיקף גבוה יותר - כ-46% בקרב מבוגרים וכ-65% בקרב ילדים בשנים 2014-2017 (Decker et al, 2022). שיעור מיצוי הזכויות בתכניות הסיוע התזונה המשלימה בארה"ב (SNAP) גדל לאורך השנים עקב הרחבה מכוונת של תנאי הזכאות והסרת חסמים מנהליים. ההערכה האחרונה המבוססת על נתוני שנת 2019, מתייחסת לטווח של 83%-84% מיצוי זכויות (USDA, 2022). אולם למרות שיעור המיצוי הגבוה, ההערכה היא שקיימים כ-7 מיליון אנשים העומדים בתנאי הזכאות ואינם ממצים את זכאותם (Ko & Moffitt, 2024).

דפוס של טווחים רחבים ניכר גם במדינות אירופה. בצרפת, למשל, שיעור מיצוי הזכויות מוערך החל מ-32% בגמלה הניתנת למועסקים בתקופת עבודה (2010-2011), 33% - 47% בתכנית סבסוד ביטוח בריאות (2011), 65%-67% בתכנית הכנסה מינימלית (1991, 2002), 76%-90% בתכנית ביטוח בריאות משלים ואף 95%-99% בהטבות מגורים (1999). הנתונים שנאספו על מיצוי זכויות בהולנד גם הם מציגים טווח רחב של שיעור מיצוי זכויות. כך ישנן תכניות בהן מיצוי הזכויות נמוך ומוערך בכ-20% - 57% (גמלת קיום מיוחדת, 2008) ואחרות בהן מיצוי הזכויות גבוה במיוחד (93% מיצוי בגמלת דיור, 2002).

לעומת זאת, ישנן מדינות שבהן טווח שיעורי המיצוי מצומצם יותר. בגרמניה, למשל, שיעור מיצוי הזכויות נע בין 33% ל-66% ומרבית המדידות מציגות שיעור מיצוי נמוך. הממצאים מציגים ירידה בשיעורי המיצוי לאורך השנים בתכנית סיוע בהכנסה – 41%-48% ב-1991, 37% ב-1993 וב-1996, ו-33% ב-2002. שיעורי המיצוי בתכניות SGB/II ו

SGB/XII עבור מועסקים מתחת לגיל 65, מעל גיל 65 ומובטלים – גבוהים יותר, אך גם הם אינם גבוהים במיוחד (50%-58% בשנת 2007 ו-57%-66% בשנת 2008). מעבר לכך, ראוי לציין ששיעור מיצוי הזכויות ביפן נמוך במיוחד ומוערך בהיקף של 16%-20% בתכנית סיוע ציבורי בשנים 1995-2001, ובהיקף של 23% בתכנית הטבות ילדים בשנת 1996. בנוסף, הספרות מלמדת כי אי מיצוי שכיח יותר בקרב קבוצות מודרות חברתית, אנשים ומשפחות שלא נזקקו בעבר לקצבה, אנשים ומשפחות הזכאים לקצבה קטנה יחסית ואלה שאין להם כתובת קבועה או חשבון בנק (Chareyron & Domingues, 2018; Mood, 2006). כמו כן, מחקרים מצביעים על כך שהיקפי אי המיצוי גדולים יתר בקרב זכאים שגילם מבוגר, בקרב החיים לבד, בקרב מהגרים וקבוצות מיעוט אתניות, ובקרב אנשים עם מוגבלות שכלית או גופנית. לפי מחקרים אלה, אנשים החיים בעוני עלולים להיות חשופים לרמות גבוהות יותר של אי מיצוי אם כי ישנן עדויות למקרים בהם שיעור המיצוי בקרב אוכלוסיות מוחלשות דווקא גבוה יותר (בניש ודוד, 2018).

חסמים למיצוי זכויות חברתיות בישראל ובעולם

לצד מדידת היקף אי-מיצוי הזכויות, הספרות המחקרית מספקת תובנות גם להמשגה ולהבנה של הגורמים לתופעה – כלומר, לזיהוי החסמים העומדים בפני משתמשי השירות בתהליך מיצוי הזכויות. גוף ידע זה התפתח במקביל במספר שדות מחקר, אשר כל אחד מהם מדגיש היבטים שונים של הקושי במימוש זכויות חברתיות. בפרק זה נסקור שלושה תחומי ידע מרכזיים: ספרות המדיניות החברתית, ספרות משפט וחברה, וספרות המינהל הציבורי העוסקת בנטלים מינהליים וב-Sludge. יחד, תחומים אלה מציעים מסגרת מושגית רחבה להבנת האופנים שבהם עיצוב מוסדי, פרקטיקות מינהליות וחוויות סובייקטיביות של משתמשי השירות מצטלבים ויוצרים חסמים למיצוי זכויות.

המשגת חסמים בספרות המדיניות החברתית

החוקר ון-אורשוט (1999) הציע מסגרת אנליטית להבחנה בין חסמים למיצוי זכויות על פי רמות ניתוח שונות: רמת התוכנית, רמת הפקידות ורמת הלקוח. חסמים ברמת התכנית נוגעים למבנה שלה המעוגן בחקיקה. למשל, מבחני הכנסה, תנאי זכאות מפורטים ומורכבים, מתן שיקול דעת נרחב לפקידות המקצועית, קצבה נמוכה ועוד. חסמים ברמת הפקידות נוגעים להתנהלות המנהל והפקידות המקצועית בבואם להחיל הלכה למעשה את החוק ולספק את הקצבה או השירות. למשל, אי נגישות פיזית או שפתית, ניצול חסר של

טכנולוגיות מידע ותקשורת, יחס לא מקצועי או מכתים, מחסור בכוח אדם, טפסים מורכבים ולא מובנים, טעויות מנהליות ועוד. חסמים ברמת הלקוח נוגעים למאפייני המשתמש עצמו ולמשאביו, ובהם ידע חלקי או חסר לגבי התכניות ותנאי הזכאות, כישורי שפה מוגבלים, קשיים קוגניטיביים, וחששות מן המפגש עם הבירוקרטיה (הולר, בניש, גל ותרשיש, 2021). בשלב מאוחר יותר, חוקרים הציעו להרחיב את המסגרת גם לחסמים ברמת החברה, כגון עמדות סטריאוטיפיות כלפי מקבלי קצבאות ואוכלוסיות מוחלשות והיעדר של תשתיות טכנולוגיות ומידע מתקדמות, אשר מעצבים את ההקשר הרחב שבו מתקיים תהליך מיצוי הזכויות (Currie, 2004; Finn & Goodship, 2014). חסמים אלה אינם פועלים במנותק זה מזה, אלא מצויים ביחסי גומלין מתמשכים, אשר מצטברים לכדי מכלול מערכתי המוביל לכך שחלק מן הזכאים אינם ממצים את זכאותם בפועל.

בניש ודוד (2018) מציעים להבחין בין שלושה סוגי חסמים למיצוי זכויות חברתיות: חסמי מודעות וידע, חסמים ביורוקרטים וחסמים פסיכולוגיים. חסמי מודעות וידע נוגעים לאי-ידיעה על עצם קיומה של הזכות, של תנאי הזכאות ואופן המימוש שלה, וכן לקושי להבין כי מצב חיים מסוים עשוי להקים זכאות משפטית. חסמים אלה כוללים גם חשיפה למידע חלקי או מוטעה (Daigneault et al., 2012; Felstiner et al., 2017). חסמי הסבך הביורוקרטי מתייחסים לקשיים הכרוכים בביצוע בפועל של תהליך מיצוי הזכויות, ובהם דרישות פרוצדורליות מורכבות כגון איסוף מסמכים, מילוי טפסים, הגעה פיזית למשרדים או סניפים, עמידה בלוחות זמנים והגשה חוזרת של בקשות. חסמים תפיסתיים, פסיכולוגיים ותרבותיים מתייחסים לתיוגים שליליים ותפיסות סטריאוטיפיות כלפי תובעי הגמלאות מצד עובדי השטח ברשויות המינהליות (Lipsky, 2010; Maynard-Moody & Musheno, 2000). חסמים מסוג זה יכולים לנבוע גם מחשדנות של מקבלי הגמלאות עצמם (Torczyner, 2001; Hernanz, Malherbet & Pallizzari, 2004), תחושת ניכור תרבותי או תווית חברתית שלילית לקבלת סיוע (Talbot, 2005).

קרומר-נבו (2022) מצביעה על חסמים נוספים הנוגעים להיבטים החברתיים והתרבותיים. כך למשל, מחסור בהון סימבולי עלול להקשות על הפרט בתהליך מיצוי זכויות. הון סימבולי הוא משאב לא-כלכלי המשקף את מעמדו החברתי של הפרט. מחסור בהון סימבולי מתייחס למצב בו מאפיינים חברתיים תרבותיים – כגון משאבים חברתיים מוגבלים, סגנון ההתנהגות, דיבור והופעה, מסמנים את הפרט כעני. בשל סימון זה, פקידי המנהל עלולים להתייחס אל פרט עם מחסור בהון סימבולי באופן מזלזל או שיפוטי.

המשגת חסמים בספרות משפט וחברה

בדומה לספרות המדיניות החברתית, גם בספרות המשפט והחברה זוהה פער נגישות, המתייחס לפער בין הזכויות המשפטיות של פרטים בחברה לבין יכולתם לממשם בפועל בחיי היומיום. אחת התובנות המרכזיות של ספרות זו היא קיומו של פער מתמשך בין "החוק שבספרים" לבין "החוק שבמציאות" (פז-פוקס, 2009). לפי המודל הקלאסי שפיתחו החוקרים (Felstiner, Abel & Sarat (2017), על-מנת שיתפתח סכסוך משפטי ויגיע לפתחו של בית-המשפט, צריכים להתקיים שלושה שלבים עוקבים הנוגעים לתהליך הכרה חברתית ואינדיבידואלית בעוול מסוים, הטלת אחריות ותביעת סעד מהאשמים. שלב השיום (naming) מתייחס ליכולת של הפרט לזהות ולהמשיג מצב מסוים כהפרת זכות או כעוול משפטי. בהיעדר מודעות לזכויות או להבנה כי חוויה אישית מסוימת עומדת בניגוד לדין, התהליך כולו אינו מתחיל. לאחר מכן נדרש שלב ייחוס האחריות (blaming), שבו הפרט מזהה גורם אחראי לעוול שנגרם לו. רק בשלב השלישי – תביעת הסעד (claiming) – פונה הפרט בפועל למנגנון משפטי או מינהלי בדרישה לתיקון העוול. עם זאת, גם כאשר שני השלבים הראשונים מתקיימים, חשש מההליך הבירוקרטי, מהשלכות חברתיות או מהיתכנות נמוכה להצלחה עלול להביא להימנעות מהגשת תביעה או מפנייה פורמלית (ברק-ארז, 2002).

הגם שספרות זו עוסקת בנגישות למשפט במובן הרחב, ספרות זו ממוקדת בדרך כלל בנגישות לבתי המשפט ולא לרשויות המינהליות (בניש ודוד, 2018). ספרות זו מבחינה בין חסמים ישירים וחסמים עקיפים לקבלת מענה באמצעות מערכת המשפט. חסמים ישירים נוגעים למקרים בהם הדין אוסר או חוסם באופן מוחלט את הגישה לערכאות בעניינים או מתדיינים מסוגים מסוימים. חסמים אלה נחלקים לשלושה סוגים עיקריים: חסמים הקבועים בדין (למשל, חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב] תשנ"ה-1995, מצמצם את האירועים בהם ניתן לפנות אל בית הדין); התיישנות המקרה; והרתעה וויתור על קבלת סעד בשל נוסח הסכמים והנחיות עורכי-דין. חסמים עקיפים נוגעים לאילוצים חברתיים או אחרים הפוגעים ביכולתו של הפרט לגשת לערכאות של קבוצות אוכלוסייה מסוימות. קבוצת חסמים זו מתייחסת לחסמים גאוגרפיים הנגרמים כתוצאה מפער בין השירותים המשפטיים הניתנים באזורי המרכז והצרכים המשפטיים של קבוצות אוכלוסייה מוחלשות בפריפריה; חסמי שפה הנגרמים מקשיי תקשורת של קבוצות אוכלוסייה מוחלשות עם מערכת בתי המשפט; חסמי

תרבות הנובעים מהבדלים בשפה ובנורמות התרבותיות בקרב קבוצות אוכלוסייה מוחלשות לאלה במערכת בתי המשפט ובקרב השופטים; וחסמים פסיכולוגיים העלולים לנבוע מחשדנות כלפי המערכת המשפטית. מחסור במשאבים למימון ההוצאות הכספיות הכרוכות בפנייה למערכת המשפט עלול גם הוא למנוע מהפרט לקבל מענה לבעיה משפטית (אלבשן, 2005).

המשגת חסמים בספרות המינהל הציבורי: נטלים מנהליים ו- Sludge

בעשור האחרון התפתח תחום מחקר בקרב חוקרים בתחום המנהל הציבורי המתמקד בנטלים מנהליים כגורמים עיקריים לאי-מיצוי זכויות (Moynihan Herd & Harvey, 2015; Herd & Moynihan, 2018). המונח נטל מינהלי (Administrative Burden) מתייחס לתחושת ההכבדה הנוצרת אצל הפרט בתהליכי יישום מדיניות (Burden et al. 2012). כלומר מונח זה מדגיש את החוויות הסובייקטיביות של הפרט וכיצד המדיניות הממשלתית והאופן שבו היא מיושמת בפועל משפיעים על חוויות אלו (Baekgaard & Tankink, 2022). הספרות מתייחסת להיבטים שונים הגורמים לתחושת ההכבדה הזו כעלויות ומבחינה בין סוגי עלויות שונים. עלויות למידה (Learning Costs) נובעות מהמאמץ הכרוך באיתור שירותים ציבוריים והבנת תוכן המידע. עלויות ציות (Compliance Costs) נובעות מהצורך לעמוד בדרישות החוק והרגולציה ביחסי הגומלין שבין הפרט לרשות המנהלית. עלויות פסיכולוגיות (Psychological Costs) כוללות תחושת בושה או סטיגמה, תחושת אובדן אוטונומיה אישית, לחץ או תסכול מהתהליך והתוצאות הנלוות. ישנה התייחסות בספרות זו גם לעלויות הנובעות ממימוש הזכאות בשלב צריכת השירות, למשל כאשר מעורב צד שלישי בהספקת השירות (Barnes, 2021).

בנוסף לעיסוק של ספרות המינהל הציבורי בנטל מנהלי, ישנם מחקרים העוסקים במושגים נוספים בעלי זיקה ואף חפיפה רעיונית (Madsen, Mikkelsen & Moynihan, 2022). מונח מרכזי כזה הוא המונח **Sludge** ("בוצה"), שהתפתח בספרות מדעי ההתנהגות. מושג זה מתאר את מכלול החיכוכים, הגלויים והסמויים, אשר מעכבים, מסרבלים או מקשים על מימוש של פעולה רצויה מבחינת הפרט – ובכלל זה מימוש של זכות חברתית. ספרות ה-Sludge מדגישה את חשיבותה של ארכיטקטורת הבחירה (כלומר, אופן עיצוב אפשרויות הבחירה העומדות בפני הפרט) כגורם מרכזי בהתנהגות אנושית (Thaler & Sunstein, 2008). ארכיטקטורת הבחירה יכולה להקל על אנשים לקבל החלטות אך עלולה

גם להקשות עליהם. כלומר ישנם מקרים בהם ארכיטקטורת הבחירה יוצרת חיכוכים מיותרים אשר מקשים על אנשים לקבל החלטות המועילות לרווחתם. המונח Sludge מתייחס לחיכוכים לא נחוצים או לא מידתיים אשר מקשים על הפרט להגשים את מטרותיו (Sunstein, 2022). לכן, בעוד שהמושג נטל מנהלי ממוקד בחוויית הפרט והעלות שהוא נושא, המושג Sludge ממוקד במבנה המערכת: הדרישות עצמן, ההיגיון הארגוני שמייצר אותן, ואופן הצטברותן לאורך תהליך שלם.

החוקרים (Shahab & Lades, 2024) מבחינים בין עלויות שונות הנגרמות לפרט כתוצאה מהחיכוכים הללו, כולל היבטים בארכיטקטורת הבחירה המקשים לאתר מידע לגבי אפשרויות שונות (Search Costs), להעריך את היתרונות והחסרונות של אפשרויות אלה (Evaluation Costs), וליישם את מה שדרוש כדי להשיג את המטרה ולהימנע מפעולות אותן הפרט אינו מעוניין לבצע (Implementation Costs). החוקרים מתייחסים גם להיבטים בארכיטקטורת הבחירה המובילים לעלויות פסיכולוגיות וחוויות שליליות כמו לחץ, סטיגמה ואיבוד אוטונומיה (Psychological Costs).

מאפייני החסמים למיצוי זכויות: תובנות מספרות הנטלים המינהליים

הגם שההמשגה של חסמים למיצוי זכויות התפתחה כאמור במספר שדות מחקר, המחקרים האמפיריים לגבי חסמים למיצוי זכויות התפתחה רובה ככולה בתחום המינהל הציבורי בהקשרים של נטלים מינהליים. נסקור להלן ממצאים מרכזיים מספרות זו (להרחבה ראו: Baekgaard & Tankink, 2022; Christensen et al., 2020; Herd & Moynihan, 2018; Halling & Baekgaard, 2024).

נטלים מינהלים בשל עיצוב המדיניות. הספרות מזהה השפעות של עיצוב המדיניות החברתית (ברמת מקבלי ההחלטות) על חווית הנטל המינהלי (Halling & Baekgaard, 2024). הספרות מתעדת, למשל, עלויות למידה בשל עיצוב המדיניות ברמה הפורמאלית כאשר אדם נדרש לעמוד בדרישות מסוימות בהליכים מנהליים (Cook, 2021), נחשף למידע שגוי (Chudnovsky & Peeters 2021a), ונדרש לקבל שירות באמצעות שוברים (ואוצ'רים) (Barnes, 2021). עלויות ציות תועדו בהקשר של משך הנסיעה לקבלת השירות (Ali & Altaf, 2021) ומילוי טפסים (Yates et al. 2022). בנוסף, נמצא כי עלויות למידה וציות נובעות מהצורך לעמוד בדרישות לזכאות עבור תוכניות רווחה סלקטיביות (Holler & Tarshish, 2022) ותוכניות ביטוחיות (Yates et al. 2022). עלויות למידה וציות תועדו גם

בהקשר של קבלת זכויות הצבעה (Selin, 2019), שירותים ממשלתיים דיגיטליים (Madsen, Lindgren & Melin, 2022) וגישה לחיסונים (Ali & Altaf, 2021). הספרות גם מתעדת את העלויות הפסיכולוגיות הנובעות מעיצוב מדיניות פורמלי לרבות אבדן אוטונומיה ולחץ (Baekgaard et al., 2021), תסכול (Cook, 2021), סטיגמה (Selin, 2019; Madsen, 2020) החצנה של מוקד שליטה (Thomsen, Baekgaard & Jensen, 2020) חוסר ודאות (Cecchini, nd), בלבול, כעס ותסכול (Mikkelsen & Moynihan, 2022), מחקרים אף מצאו קשרים סיבתיים בין חסמים הנובעים ממדיניות פורמלית שקבעה הממשלה ועלויות פסיכולוגיות בהתבסס על מערכי מחקר ניסויים. כך למשל, מחקרם של (Baekgaard et al., 2021) המבוסס על ניסוי וניסוי שדה, מדגים כיצד הפחתת דרישות מינהליות מפחיתה לחץ ומגבירה תחושת אוטונומיה.

הספרות המחקרית מצביעה על האופן שבו עיצוב המדיניות חברתית ברמת – החוקים, כללי הזכאות והדרישות הפורמליות – לבין חוויית הנטל המינהלי של מקבלי השירות בשלושת סוגי העלויות (Halling & Baekgaard, 2024). עלויות למידה נובעות, למשל, מדרישות פורמליות מורכבות (Cook, 2021), חשיפה למידע שגוי או מבלבל (Chudnovsky & Peeters, 2021a) ועיצוב מנגנוני קבלת שירות המבוססים על שוברים (ואוצ'רים) ומחייבים לאתר ספקים פרטיים ולהתמודד עימם (Barnes, 2021). עלויות ציות תועדו, למשל, בהקשר של משך הנסיעה הנדרש למימוש הזכות (Ali & Altaf, 2021) והצורך במילוי טפסים ועמידה בפרוצדורות פורמליות (Yates et al. 2022). בנוסף, הספרות מראה כי עיצוב מדיניות פורמלי מייצר גם עלויות פסיכולוגיות הנובעות מעצם אופי הדרישות והפרוצדורות המנהליות, ובכללן אבדן תחושת אוטונומיה ולחץ נפשי (Baekgaard et al., 2021), תסכול מתמשך נוכח אינטראקציות חוזרות עם מנגנונים בירוקרטיים (Cook, 2021), חוויות של סטיגמה כלפי מקבלי הזכאות (Selin, 2019; Thomsen, Baekgaard & Jensen, 2020), תחושת חוסר שליטה על התהליך המנהלי (Madsen, Mikkelsen & Moynihan, 2022), וכן חוסר ודאות, בלבול, כעס ותסכול הנובעים ממורכבות ההליכים ומהעמימות המובנית בהם (Cecchini nd; Hattke, Hensel & Kalucza, 2020). יתירה מזאת, מחקרים אף מצאו קשרים סיבתיים בין חסמים הנובעים ממדיניות פורמלית שקבעה הממשלה ועלויות פסיכולוגיות בהתבסס על מערכי מחקר ניסויים. כך למשל, מחקרם של (Baekgaard et al., 2021) המבוסס על ניסוי וניסוי שדה, מראה כי הפחתת דרישות ציות

פורמליות מובילה לירידה מובהקת בלחץ ולהגברת תחושת האוטונומיה בקרב מקבלי השירות.

בהקשר זה, ספרות הנטלים המינהליים מצביעה על כך שנטלים יכולים להיגרם הן באופן לא מכוון, למשל כתוצאה מטעות או כשל, והן כתוצאה מהחלטות מכוונות. בעוד שחלק מפעולות המדינה המכבידות הן כנראה לא מכוונות (Peeters & Widlak, 2023), או תוצאה של הטיות לא מודעות (Olsen, Kyhse-Andersen & Moynihan, 2020), פעולות מדינה אחרות הן מובנות ונגרמות כתוצאה מהחלטות פוליטיות ומנהליות מכוונות (Moynihan, 2016; Herd & Ribgy, 2016).

נטלים מינהליים בשל יישום המדיניות. המחקר מלמד גם כי התנהגותם של עובדים ברמת השדה (street-level bureaucracy) היא משמעותית לחוויות הנטל של אזרחים (Halling & Baekgaard, 2024). כך למשל, החוקרים (Bell & Smith, 2022) מראים כי עובדי שדה המאמצים תפיסת תפקיד של תמיכה והעצמה נוטים להתקרב למשתמשי השירות ולהפעיל שיקול דעת באופן אקטיבי כדי לסייע להם לצלוח נטלים מינהליים של למידה, ציות ועלויות פסיכולוגיות; לעומתם, עובדי שדה המאמצים תפיסת תפקיד של אכיפת ציות נוטים פחות להעניק סיוע מעבר למינימום הנדרש. מחקרם של (Barnes & Henly, 2018) מדגים כיצד אזרחים מפרשים ואת הסיבות לנטל המנהלי בהתבסס על ניתוח איכותני של ראיונות שנערכו בקרב 85 מקבלי סבסוד לטיפול בילדים. המחקר מצביע על כך שאזרחים נוטים לייחס אשמה לעובדים ברמת השדה או את המערכת בגרימת החוויה לנטל.

אי-שוויון בחלוקת הנטלים המינהליים. ספרות הנטלים המינהליים מצביעה על כך שאנשים מקבוצות מודרות או מעוטות משאבים חשופים יותר לחוויות של נטלים מינהליים (Bisgaard, 2021; Masood & Nisar, 2021; Döring, 2021; Christensen et al. 2020; 2023). במובן זה, נטלים מינהליים אינם מתפלגים באופן שווה באוכלוסייה.

כך למשל, מחקרים מצאו רמות גבוהות יותר של נטל מינהלי בקרב אנשים בעלי הכנסה נמוכה או החווים מחסור במשאבים כלכליים (Chudnovsky & Peeters, 2021b; Heinrich et al. 2022; Larsson, 2021; Madsen, Baekgaard & Kvist, 2022). אנשים מקבוצות מיעוט אתניות (Heinrich, 2018; Olsen, Kyshe-Andersen & Moynihan, 2020), נשים (Kyle & Frakt, 2021; Yates et al. 2022), אנשים בעלי השכלה נמוכה או ללא השכלה כלל (Chudnovsky & Peeters, 2021b; Collie et al. 2021; Kyle & Frakt, 2021), וכן בקרב אנשים הסובלים ממחלות ואנשים עם מוגבלות (Bell et al. 2022; Collie et al. 2021; Kyle & Frakt, 2021).

בד בבד, מחקרים מראים כי מאפיינים אישיים ומשאבים חברתיים עשויים למתן את חוויית הנטל. כך, אוריינות מינהלית (Döring, 2021; Döring & Madsen, 2022), מסוגלות עצמית (Thomsen, Baekgaard & Jensen, 2020), הרגלי חיים וסוגים שונים של הון (למשל, הון חברתי, תרבותי, כלכלי וסימבולי) (Carey, Malbon & Blackwell, 2021; Masood & Nisar, 2021), עשויים להקל על התמודדות עם חסמים הקשורים בפעולות המדינה, ובכך גם להפחית את חוויות הנטל (Halling & Baekgaard, 2024).

המחקרים אף מראים כי המדינה עצמה גם היא יכולה להיות מקור להשפעות בעלות השלכות חלוקתיות על חוויית הנטל, למשל הבדלים ביכולתה של המדינה להגיע אל קבוצות אוכלוסייה שונות עלולים לתרום לאי-שוויון בחוויית הנטל. היבט עיקרי שנבדק עד כה בהקשר הזה הוא מידת האוטומציה והדיגיטציה של הממשל (Halling & Baekgaard, 2024).

בהקשר זה חשוב לציין כי ספרות הנטלים המינהליים מלמדת כי השפעת הנטל צפויה להשפיע על מעגלים רחבים יותר מאשר החוויות והתוצאות עבור הפרט, בהקשרים כמו השתתפות אזרחית ופוליטית, בריאות ומיצוי זכויות (e.g. Bruch, Ferree & Soss, 2010; Currie, 2006; Hoynes, Schanzenbach & Almond, 2016).

נטל מינהלי במבט משווה. אין מידע רבה על היבטים משווים ברמות של נטל מינהלי, והשוואה בין מחקרים היא מוגבלת לאור ההבדלים בהקשר ובמתודולוגיה. אולם מחקר השוואתי שהתפרסם לאחרונה מספק מבט מסוים לתוך ההיבט ההשוואתי. מחקר זה מבוסס על סקר שכולל כ-10,000 נבדקים מארה"ב, בריטניה, מקסיקו, דרום קוריאה ודנמרק, שבחן הבדלים בחוויות של נטל מנהלי בין מדינות ותחומי מדיניות (Baekgaard, Martin & Petersen, 2025). המחקר מצביע על כך שנבדקים מארה"ב ומקסיקו מדווחים על בילוי זמן רב יותר באינטראקציה עם הממשלה בהשוואה לנבדקים משלוש המדינות האחרות. כך למשל, נבדקים מארה"ב ומקסיקו מדווחים כי הם מקדישים לאינטראקציה עם המדינה 5 ו-4.7 שעות בחודש בממוצע (בהתאמה) למשימות הנוגעות לקבלת שירותי בריאות, לעומת 3.9 באנגליה, 2.9 בדנמרק ו-2.7 בדרום קוריאה. הנבדקים מדווחים על הקדשת זמן רב יותר לביצוע משימות עבור קבלת גמלאות כאשר מספר השעות החודשיות הממוצע בארה"ב הוא 7.3, במקסיקו 5.7, באנגליה 4.9, בדנמרק 3.9 ובדרום קוריאה רק 2.9. הנבדקים דיווחו גם על משך הזמן החודשי המוקדש לביצוע משימות באינטראקציה עם המדינה עבור קרוב משפחה כאשר הממוצע החודשי הגבוה ביותר נמדד בארה"ב (7) לעומת 5.1 במקסיקו, 5 באנגליה, 4.6 בדנמרק ו-3 בדרום קוריאה.

בנוסף, בניגוד למצופה, הנבדקים דיווחו על יותר רגשות חיוביים במהלך ביצוע משימות מנהליות מאשר רגשות שליליים. הנבדקים נתבקשו לדרג את רמת השמחה, הביטחון והתקווה למדידת רגשות חיוביים, ואת מידת התסכול, הבושה, הלחץ והדאגה למדידת רגשות שליליים. למשל, ממוצע הרגשות החיוביים באנגליה עומד על 3.3 (ס.תקן 1.4) במילוי משימות הנוגעות לשירותי בריאות וממוצע הרגשות השליליים עומד על 2.5 (ס.תקן 1.6). באופן דומה, ממוצע הרגשות החיוביים במילוי משימות דומות בארה"ב עומד 3.7 (ס.תקן 1.4) וממוצע הרגשות השליליים עומד על 2.4 (1.7).

הפחתת נטל מינהלי. לצד המחקרים העוסקים בהמשגה ובמדידה של נטל מינהלי ישנה ספרות מתפתחת השמה את הדגש על האופנים שבהם ניתן להפחית חוויות של נטלים מינהליים. בניש, תרשיש, הולר וגל (Benish et al., 2024) פיתחו טיפולוגיה מקיפה של אסטרטגיות להפחתת נטל מינהלי המבוססת על שלושה ממדים אנליטיים: ממד חלוקתי (מי נושא בנטל), ממד אינטנסיביות (מהו רמת הנטל), וממד יחסים (כיצד הנטל נחוזה במפגשים בירוקרטיים). על בסיס ממדים אלה, הם זיהו שבע אסטרטגיות מובחנות להפחתת נטל: העברת הנטל (shifting): העברת הנטל מהאזרח למדינה או לצד שלישי, כמו אוטומטיזציה של תהליכי קביעת זכאות; שיתוף בנטל (sharing): חלוקת הנטל בין האזרח למדינה או לגורמי צד שלישי, כגון הטלת החובה על מעסיקים לדווח על נתוני שכר במקום על העובד; הורדת שלבים (discarding): הסרה של דרישות מהותיות או מינהליות; פישוט הליכים (simplifying): הקלת העמידה בדרישות, למשל באמצעות פתיחת אפשרות להגשת טפסים באופן דיגיטלי; זירוז הליכים (expediting): האצת קבלת הזכות על ידי זירוז התהליך המינהלי או קביעת זכאות ראשונית; שיפור התקשורת (communicating): שיפור האופן שבו המדינה מתקשרת עם האזרח; יחס מכבד (respecting): שינוי באופי האינטראקציה הבירוקרטית באמצעות יחס מכבד והוגן.

מחקרים אמפיריים מראים כי פישוט הליכים והורדת שלבים מגדילים את שיעורי ההשתתפות בתוכניות, וכי שימוש ברישומים מינהליים קיימים למילוי אוטומטי של מידע או לקביעת זכאות משפר משמעותית את מיצוי הזכויות. כך למשל, ניסוי בגרמניה מצא כי דיגיטציה ועיצוב מחדש של תהליך הגשת בקשות למענק לסטודנטים הפחיתו משמעותית את הנטל המינהלי, הגדילו את שביעות הרצון, ואפשרו השלמת יותר שלבים בתהליך (Kalucza & Sievert, 2024).

כך גם ישנו תפקיד לאופן שבו הממשלה מתקשרת עם האזרח בהפחתת חוויית הנטל המינהלי. נמצא כי תקשורת פשוטה (Linos, Reddy & Rothstein, 2022), שפה

נקיה מסטיגמות (Lasky-Fink & Linos, 2024), תקשורת החל בשלב מוקדם (Linos, 2020; Quan & Kirkman, 2020), גלויות והודעות טקסט (Lopoo, Heflin, 2021; Hock et al., 2020) יכולים לשפר מיצוי זכויות.

נטל מינהלי ודיגיטציה. המעבר לשימוש גובר במערכות דיגיטליות ואוטומטיות משנה את דפוסי האינטראקציה בין אזרחים למינהל הציבורי ויש לו השפעה מורכבת על נטלים מינהליים (Peeters, 2023). מחד, דיגיטציה ואוטומציה מאפשרות הפחתת חסמים, בין היתר באמצעות הנגשת מידע, מתן אפשרות להגשת בקשות בצורה מקוונת. מאידך, אותן מערכות עצמן מייצרות פעמים רבות חסמים דיגיטליים ועלויות הנובעות למשל מהיעדר מגע אנושי, משפה טכנית ומאטימות של תהליכי קבלת ההחלטות. כך גם, העברות מידע בין יחידות ואוטומציה של קבלת החלטות מאפשרת פעמים רבות להימנע מעלויות למידה וציות ולהגביר מיצוי זכויות, אך בה בעת הם מקשים על אזרחים לאתר טעויות ולערער עליהן, במיוחד כאשר מדובר במקרים מורכבים ולא-שגרתיים (Widlak & Peeters, 2020). בנוסף, הספרות מראה כי נטלים מינהליים דיגיטליים אלו אינם מתחלקים באופן שוויוני (Compton et al., 2022), ופוגעים בעיקר באוכלוסיות בעלות אוריינות דיגיטלית ומינהלית נמוכה, ובכך מעמיקים את הפער הדיגיטלי במיצוי זכויות.

פרק 3: מדידת אי-מיצוי זכויות וחסמים בספרות המחקרית

מדידת אי-מיצוי זכויות בספרות המחקרית

ישנן מתודולוגיות שונות למדידת מיצוי זכויות, כאשר מרביתן ממוקדות בזיהוי היקף אוכלוסיית הממצים את זכאותם מתוך אוכלוסיית היעד של המדיניות, אם כי מחקרים בוחנים שיעורי מיצוי מסוגים שונים בהתבסס על מאגרי אוכלוסייה שונים ושיטות חישוב שונות (Ko, 2019; Nelson & Nieuwenhuis, 2019; Moffitt, 2019). במקרים רבים, הערכת היקף שיעור מיצוי הזכויות מתבצעת באמצעות סקרי אזרחים. למשל, מחקר שנערך להערכת שיעורי מיצוי זכויות בתכניות שונות התבסס על סקרים שהופצו למשקי בית בבליה, פינלנד, גרמניה, בריטניה וצרפת (Marc et al., 2022). דוגמא נוספת היא סקר שנערך בבליה (Take Survey), למדידת מיצוי זכויות סוציאליות כחלק מבחינת שינויי מדיניות (Vergauwen et al., 2022).

עם זאת, שימוש בסקרים למדידת מיצוי זכויות עלול לספק תוצאות לא מדויקות, שכן הוא כרוך בהטיות כמו הטיות זיכרון והטיות חברתיות, שבהן המשיבים מנסים להציג את עצמם באור חיובי. תופעה זו משמעותית במיוחד כאשר נשאלים על מימוש זכויות סוציאליות, שכן קיימים הבדלים בין ההבנה של הזכויות לבין מיצוי בפועל (Bruckmeier, Riphahn & Wiemers, 2021).

מאגרי מידע מנהליים הם מקור מידע נוסף למדידת מיצוי זכויות. במדינות רבות, כמו גרמניה ובלגיה, משתמשים במאגרים אלו כדי לאסוף נתונים על הזכאות והמימוש בפועל. כך, לדוגמה, מחקר הבוחן את מערכת הביטוח הלאומי בגרמניה, מצביע על כך שמידע מנהלי יכול לספק הערכה מדויקת של מימוש הטבות בפועל, אך הוא מציג מידע רק בנוגע לאנשים שפנו למערכת והגישו בקשות באופן פורמלי (Bruckmeier, Riphahn & Wiemers, 2021). בנוסף, במדינות רבות, המידע הנדרש אינו זמין במלואו לחוקרים או לקובעי מדיניות. בחלק מהמקרים, הנתונים המנהליים אינם מעודכנים, או שאינם כוללים את כלל האוכלוסייה, דבר המגביל את היכולת למדוד את מיצוי הזכויות בצורה מדויקת (Ko & Moffitt, 2019). עלולות להיגרם הטיות נוספות בשימוש במידע מנהלי גם כתוצאה מדיווח שגוי או מאי-דיווח (Gross, 2018).

במקרים מסוימים מתבצעת הצלבה בין נתונים הנאספים באמצעות סקר למידע מנהלי, אך עלולה להיות ביניהם חוסר התאמה כך שתוצאות המדידה אינן מדויקות (Janssens, 2023). למשל, הסקר השנתי שנערך באנגליה בקרב משקי בית משלב מידע

שנאסף מהרשויות המנהליות המעיד על קבלת הטבות בפועל (Take-Up Index for Pensioners in the UK, 2019). בדומה לכך, במסגרת פרויקט מיקרו-סימולציה הנערך בצרפת (INES) מופץ סקר אחת לכל ארבע שנים, ובשילוב נתוני הסקר עם מידע מנהלי, נבחנת מדיניות הרווחה (Hannafi et al., 2022). מטרתן של סימולציות כלכליות היא לשחזר את המצב של האוכלוסיות הזכאיות ולבחון את שיעורי מיצוי הזכויות בפועל. באיחוד האירופי נעשה שימוש נרחב בסימולציות כלכליות לצורך הערכת הזכאות להטבות, והן מציעות יתרון משמעותי בניתוח מגמות רחבות. עם זאת, הסימולציות תלויות באיכות הנתונים ובדיוק הקריטריונים המוגדרים במודלים (Goedemé & Janssens, 2020).

מדידת חסמים למיצוי זכויות בספרות המחקרית

כחלק מניסיונות ההתמודדות עם התופעה של אי-מיצוי זכויות ושיפור האקטיביות של מדיניות חברתית, כפי שפורט בפרק הקודם, חוקרים ומומחי מדיניות עוסקים באופן משמעותי במדידת היקפי מיצוי זכויות (Ko & Moffitt, 2024). בנוסף, הספרות בתחום מיצוי זכויות במדיניות חברתית מספקת מסגרת המשגה וסיווג של חסמים, כמו למשל ההבחנה של ון אורשוט (1999) בין חסמים ברמות ניתוח שונות. אולם, ישנם מעט מחקרים אמפיריים העוסקים במדידת חסמים באופן ממוקד. למשל, מחקרו של (Baumberg 2016) עוסק במדידת סטיגמה ובחינת הקשרים בין תחושות של סטיגמה וגורמים סוציו-דמוגרפיים לבין אי-מיצוי זכויות באמצעות סקר שנערך בבריטניה. אך ככלל, העיסוק במדידת חסמים למיצוי זכויות נותר מצומצם ועקיף. יחד עם זאת, הספרות העוסקת בנטל מנהלי מציעה כלים למדידת חסמים למיצוי זכויות.

מדידת נטל מנהלי

המדידה של נטל מנהלי מתבצעת באמצעות מגוון רחב של מתודולוגיות, במדינות ותחומים שונים, ותוך התייחסות למושאי מדידה שונים. על פי מאמר סקירה מקיף שערכו החוקרים Halling & Baekgaard (2024), נמצא כי מרבית המחקרים מתמקדים במדידת נטל מנהלי מהפרספקטיבה של חברי קבוצת היעד או האוכלוסייה הכללית (46 ו-14, בהתאמה, מתוך 113 מחקרים אמפיריים שנסקרו). סיבה אפשרית לכך היא שהפניית תשומת הלב לחוויותיהם של אנשים ביישום מדיניות נחשבת כאחת המטרות העיקריות במחקר בתחום הנטל המנהלי (Moynihan, Herd & Harvey, 2015). בנוסף, כמחצית מהמדידות נערכו

בארה"ב, היתר נערכו בדנמרק (17), מדינות אירופה (16) ומדינות נוספות. המדידות ממוקדות בעיקר בתחומי הטבות רווחה (46) ושירותי בריאות (20). מרבית מערכי המחקר האמפירי בתחום הנטל המנהלי מבוססים על מתודולוגיות כמותניות (68) והיתר מבוססים על מתודולוגיות איכותניות (27) או חקר מקרה (18) (Halling & Baekgaard, 2024).

במבט כולל, אחת השיטות השכיחות למדידת נטל מנהלי מבוססת על סקר. כך למשל, החוקרים (Jilke et al., 2024) פיתחו ותיקפו מדד למדידת תפיסה של נטל מנהלי תוך התמקדות בתכנית ה-SNAP בארה"ב עם אפשרות התאמה לתוכניות אחרות. מערך המחקר מבוסס סקר שנערך בשנת 2022 הכולל בסה"כ מענה של 3817 משתתפים בתכנית, מתוכם קבוצות אקראיות השיבו לגבי ממדים שונים של נטל מנהלי. בעוד שנבדקו היבטים שונים הקשורים לעלויות פסיכולוגיות, המדד הסופי כולל תסכול אך לא פריטים המודדים אוטונומיה, לחץ וכבוד. המדד הסופי כולל שאלה למדידת נטל מנהלי כולל ושלוש שאלות נוספות, אחת למדידת כל סוג של עלויות. זהו מדד פרסימוני יחסית למדדים אחרים בהם נעשה שימוש במחקרים אחרים למדידת נטל מנהלי.

מחקר נוסף, אשר מטרתו היא לבחון הבדלים בחוויות של נטל מנהלי בין מדינות ותחומי מדיניות מבוסס על סקר הכולל מענה של כ-10,000 נבדקים מארה"ב, בריטניה, מקסיקו, דרום קוראיה ודנמרק (Baekgaard, Martin & Petersen, 2025). במקרה הזה, הנבדקים התבקשו לדווח על משך הזמן שנדרש להם למלא משימות מנהליות ולציין אם חשו רגשות חיוביים או שליליים.

מחקר אחר מבוסס סקר, מתייחס לנטל מנהלי על פי מידת שביעות הרצון ממגוון היבטים הנוגעים לתהליך ביורוקרטי. החוקרים (Vogel, Dahlweg & Hattke, 2025) בחנו את הקשר בין פגיעות של אזרחים תפיסת נטל מנהלי, וכיצד קשר זה משתנה בין סוגי פגיעויות שונים, סוגי שירותים וסוגי עלויות מנהליות. מחקר זה מבוסס על סקר אירועי חיים הנערך על ידי ה-Federal Statistical Office of Germany כצעד נלווה לתכנית ממשלתית להפחתת ביורוקרטיה וטיוב רגולציה בגרמניה. הסקר מודד חוויות של מדגם מייצג של אזרחים על פי התנסותם ביחסי גומלין עם רשויות ממשלתיות באירועי חיים שונים. הסקר על פיו מבוסס מחקר זה נערך בשנת 2019 כולל מענה של 5428 אזרחים המדווחים על חוויותיהם ב-10200 מפגשים עם 39 רשויות ממשלתיות המציעות 131 שירותים הנוגעים ל-21 אירועי חיים.

נעשה שימוש בסקר גם לצורך מדידת נטל רגולטורי. כך, המחקר של (Bruijn, 2021) מבוסס על סקר שהופץ בשנת 2018 למדגם של 730 מבקשי סיוע. הסקר התבצע באמצעות

ראיון אינטרנטי ואישי בעזרת מחשב, בחמש שפות שונות, לבחירת הנבדק. מחקר זו כולל משלב ניתוח נתונים מנהליים לבחינת גורמים המשפיעים על נטל רגולטורי נתפס. לצורך זה נאספו, בין היתר, נתונים אודות משך זמן יחסי הגומלין, הסדר, הקשר, קונפליקט עם מחלקת הרווחה וגיל הנבדקים.

ישנם סקרים יעודיים למדידת נטל הנגרם באינטראקציה באמצעות מערכות דיגיטליות. למשל, המחקר של (Marinho 2023) מבוסס סקר הכולל מענה של 413 נבדקים מקבלי סיוע כספי בתקופת הקורונה בברזיל. הפריטים הנכללים בסקר פותחו במחקרים העוסקים בנטל המנהלי ומחקרים העוסקים באינטראקציה בין אדם למכונה (human-computer).

שיטה נוספת באמצעותה נמדד נטל מנהלי היא סקר ניסוי. סקר ניסוי משלב מדידה של תופעה באמצעות דיווח עצמי של נבדקים, ובחינת השפעת תנאי ניסוי שונים על דיווחים אלה באמצעות הקצאת אקראית של הנבדקים לקבוצות הנחשפות להתערבויות שונות. סקרי ניסוי מאפשרים, בין היתר, לבחון אפקטיביות של אסטרטגיות להפחתת נטל מנהלי. כך למשל, מחקרים של (Baekgaard et al 2021) בוחן השפעה של הפחתה בדרישות רגולטוריות על חווית הלחץ, סטיגמה ותחושת האוטונומיה ביחס לאינטראקציה עם מערכות ממשלתיות. המחקר נערך בדנמרק בשנת 2020, בתקופה בה הופחתו דרישות רגולטוריות עקב מגפת הקורונה. מערך המחקר כולל שלושה חלקים: ניסוי סקר המבוסס על מענה של 5000 נבדקים, מובטלים הזכאים להטבות אבטלה. המניפולציה מתייחסת לחשיבות דרישות רגולטוריות שהושעו בתקופת איסוף הנתונים. חומר הניסוי כלל כמה שאלות עובדתיות וטקסט המסכם את ההפחתה המסוימת של הדרישות הרגולטוריות. הנבדקים חולקו באופן אקראי לקבוצת טיפול וקבוצת בקרה. לאחר מכן הם התבקשו להשיב על שאלות למדידת שלושת הממדים של עלויות פסיכולוגיות. בחלק נוסף של המחקר ערכו החוקרים Quasi experiment – סקר כולל 1041 נבדקים לפני השעיית דרישות רגולטוריות ו-1573 נבדקים לאחר הפחתת הדרישות הרגולטוריות. נבדקים אלה זכאים לדמי אבטלה. גם בחלק זה, הנבדקים התבקשו להשיב על שאלות למדידת שלושת הממדים של עלויות פסיכולוגיות. בחלק האחרון החוקרים ערכו ניסוי טבעי בדומה לחלק הקודם. אולם בשונה משני החלקים הראשונים, חלק זה של המחקר הסתמך על דיווח של מקבלי גמלאות.

למרות השכיחות הגבוהה של מחקרים המבוססים על מערכי מחקר כמותניים, שיטות איכותניות משמשות גם הן לבחינה אמפירית של נטל מנהלי (כך, נמצאו 27 מחקרים מבוססים שיטות איכותניות מתוך 113 המחקרים האמפיריים שסקרו החוקרים Halling & Baekgaard (2024). לדוגמא, החוקרים (Masood & Azfar Nisar 2021) בחנו את דרכי

ההתמודדות של אנשים עם מדיניות ציבורית מכבידה באמצעות מחקר אתנוגרפי של הגשת בקשה לזכאות לחופשת לידה על ידי רופאות בפקיסטן. מערך המחקר כלל שילוב של תצפיות, ניתוח תוכן הנוגע לאירועים עיקריים ורלוונטיים וראיונות הממוקדים בחוויות הסובייקטיביות של הנבדקים מתוך תפיסה שהאדם הוא אינו פאסיבי אלא סוכן פעיל בעיצוב חייו ותפיסותיו. מחקרם של (Holler & Tarshis (2024 מציג דוגמא נוספת לשימוש בראיונות עבור בחינה אמפירית של נטל מנהלי. מחקרם מבוסס על ראיונות עם מקבלי קצבת נכות וקצבת הבטחת הכנסה לבחינת המפגשים של אזרחים ישראלים עם המוסד לביטוח לאומי ומזהה אלמנטים המעורבים בעלויות הכרוכות בנטל (המתנה, תקלות תקשורת ושגיאות מנהליות).

ישנם מחקרים המשלבים שיטות איכותניות וכמותניות ואינם ממוקדים רק בחוויית הנטל מצד מבקשי הבקשה לזכאות. לדוגמא, החוקרים Herd, DeLeire, Harvey & Moynihan (2013) הדגימו את ההשפעה של נטל מנהלי על התחושה של אזרחים באמצעות חקר מקרה של תכנית סיוע רפואי בוויסקונסין. מערך המחקר כלל ניתוח נתונים מנהליים למדידת השפעת הפחתת נטל (פישוט התכנית והבקשה, הצעת סיוע והסברה לאוכלוסיות היעד, העברת אחריות על אימות מידע מהמגישים אל המדינה, הצגת הזכאות המשוערת ושימוש בכלים מקוונים להגשת בקשות) על הרשמה לתכנית סיוע רפואי. המרכיב האיכותני של המחקר כלל שימוש בראיונות עומק עם בעלי תפקידים במחלקת הבריאות וניתוח מסמכים מנהליים לזיהוי שינויים בתכנית שעשויים להשפיע על תחושת נטל ולהסבר השינויים הללו תוך התייחסות לתפיסות של קובעי מדיניות ובעלי עניין נוספים.

פרק 4: סקירת כלי מדידה בעולם

קובעי מדיניות ומומחים במדינות שונות בעולם פיתחו שיטות שונות למדידה והפחתה של נטל מנהלי. בדומה לריבוי הגישות המחקריות העוסקות בנטל מנהלי ובחסמים למיצוי זכויות, גם הכלים המיושמים הלכה למעשה נבדלים זה מזה במושאי המדידה, בממדי הנטל הנבחנים, ובסוגי המידע שהם מספקים. חלק מן השיטות מתמקדות במדדים אובייקטיביים, המספקים מידע כמותי על היקף הנטל, כגון זמן (דקות או שעות), עלות כספית, או מדדים פיזיולוגיים למאמץ. שיטות אחרות נשענות על מדדים סובייקטיביים, המבוססים על תפיסות ודיווחים של פרטים בנוגע לחוויית הנטל, למשל תחושות של לחץ, בלבול או אובדן אוטונומיה. פרק זה סוקר כלים מרכזיים המיושמים במדינות שונות בעולם אשר זוהו אצל (Daigneault 2024). הסקירה מתמקדת במאפייניהם העיקריים, בהיקף ובאופן המדידה, ובמגבלותיה בהקשר של זיהוי והפחתת נטל מנהלי.

(Information Collection Budget (ICB

אחד הכלים הוותיקים למדידת נטל מנהלי בארצות הברית הוא ה- Information Collection Budget (ICB), דוח שנתי שמפרסם משרד הניהול והתקציב (OMB) של הממשל הפדרלי. הדוח מפרט מידע אודות עבודת ניירת של הממשל הפדרלי בהתאם לחוק הפחתת הניירת באמצעות מדדים אובייקטיביים (משך הזמן הנדרש לאזרחים ועסקים ל"עבודת ניירת" בשל דרישות הרשויות הפדרליות) ומדדים סובייקטיביים הנאספים באמצעות סקרי משוב לקוחות. הסקרים כוללים שאלות למדידת הערכת האזרחים בנוגע להיבטים שונים באינטראקציות שלהם עם רשויות פדרליות כמו מאמץ, עלויות פסיכולוגיות, שביעות רצון ואמון. כל רשות מחשבת את הזמן הדרוש להספקת מידע עבור כל תכנית, רישיון וכדומה, ומעריכה את העלות הכוללת על ידי הכפלה במספר הפרטים והעסקים המחויבים בכך. נערך שקלול להערכת העלות הלאומית הכוללת של סך העלויות הנגרמות כתוצאה מדרישות להספקת מידע. שיטה זו מודדת נטל מנהלי באופן חלקי בלבד, שכן היא אינה מספקת הערכה שיטתית של עלויות כספיות ומידע סובייקטיבי לגבי תחושת הכבדה הנגרמת כתוצאה מהשקעת זמן. בנוסף, שיטה זו אינה בוחנת את מידת הרלוונטיות או החשיבות של המידע הנדרש או של עבודת הניירת עצמה.

Inventories of Regulations and Requirements

כלי נוסף הנמצא בשימוש במדינות שונות, ובהן ארצות הברית וקנדה, הוא פיתוח מאגרי דרישות רגולטוריות (Inventories of Regulations and Requirements). שיטות אלו מבוססות על ספירה שיטתית של חוקים, תקנות, מדיניות וטפסים בתוך תחום מדיניות או תחום שיפוט מסוים, במטרה לזהות את היקף החובות המוטלות על אזרחים ועסקים. ל לעיתים נעשה שימוש במילות מפתח לצורך סינון מסמכים רשמיים; כך למשל, מרכז מחקר בארצות הברית פיתח מאגר נתונים של הגבלות רגולטוריות בקוד התקנות הפדרליות, המבוסס על זיהוי מונחים כגון "חובה" ו"חל איסור" (Jones et al., 2023). שיטה זו מספקת נתונים אובייקטיביים ועשויה לסייע במעקב אחר מגמות של הפחתת נטל מנהלי לאורך זמן. עם זאת, היא אינה מספקת מידע על חוויות האזרחים ואינה לוכדת את מלוא ההיבטים של האינטראקציה בין הפרט למדינה. יתרה מכך, לא ניתן להסיק כי מספר נמוך יותר של דרישות מעיד בהכרח על נטל נמוך יותר, שכן השיטה אינה מבחינה בין סוגי הדרישות או מורכבותן. בנוסף, קיימת חשיפה לעיוותים, מאחר שניתן להפחית לכאורה את מספר הדרישות באמצעות ניסוח רגולטורי חלופי שאינו נספר במניין הדרישות.

The Standard Cost Model

שיטה נוספת היא ה- Standard Cost Model, שפותחה על ידי משרד הפנים של הולנד לצורך הערכת עלויות ציות המוטלות על עסקים, ובהמשך הותאמה גם למדידת נטל מנהלי המושת על אזרחים (Hurk, Rem & Jansen, 2008). מדינות כגון הולנד, בלגיה, דנמרק ויוון אימצו את השיטה בהקשרים שונים. השיטה מתמקדת במדידת עלויות הזמן והכסף הנובעות מן הצורך של אזרחים או עסקים להספקת מידע לרשויות. יישומה כולל זיהוי הדרישות להספקת מידע על פי כללים רגולטוריים, סקירה של תוקפן, מקורן והאחלואיה המחויבת לציית להן, ולאחר מכן איסוף מידע באמצעות ראיונות, סקרים, קבוצות מיקוד והתייעצות עם מומחים. נתונים אלה משמשים לחישוב הזמן והעלויות הכספיות הכרוכות בביצוע משימות מנהליות שונות, כגון איסוף מידע, הדפסה, חישוב והגשת מסמכים, בהתאם לשכיחותן השנתית. השיטה מבוססת על מדדים ישירים ומספקת מידע רלוונטי בעיקר לשלבים של הגשת בקשה וערעור על החלטה. עם זאת, היא אינה כוללת מדידה של מאמץ או עלויות פסיכולוגיות, ומסתמכת על אומדנים אובייקטיביים, כגון עלות לשעת עבודה, שרמת הדיוק שלהם מוגבלת. השיטה יעילה במיוחד כאשר היא מיושמת על הליכים סטנדרטיים, אך

מהימנותה פוחתת בהקשרים שבהם תהליכים משתנים באופן משמעותי בין פרטים או מקרים (Schneider, 2016).

The French Administrative Complexity Barometer

כלי נוסף הוא ברומטר המורכבות המנהלית, אשר פותח בצרפת ומאז 2008 מתבצעות במסגרתו מדידות פעמיים בשנה. בתחילתו כלל הברומטר סקרים בקרב אזרחים, עסקים, ארגונים לא ממשלתיים ורשויות מקומיות (Alauzen, 2019), וכיום הוא מבוסס על סקרי אזרחים ועסקים הנערכים לסירוגין (Ministère de la Transformation et de la Fonction publiques, 2021, 2023). המדידה מתבצעת באמצעות סקרים טלפוניים בקרב משיבים בני 15 ומעלה, ומתמקדת באיכות השירות ובמורכבות הנתפסת של 25 אירועי חיים מרכזיים, כגון לידה או פרישה מעבודה. המשיבים מתבקשים לדרג את רמת המורכבות של המשימות הכרוכות בהליכים אלו, לציין את הארגונים הציבוריים המעורבים, את אופן התקשורת עמם ואת השפעתם על התפיסות שלהם לגבי המנהל הציבורי. הברומטר מספק מידע רוחבי על גורמים לנטל ומאפשר למקבלי החלטות להעריך יעילות של מדיניות לפישוט הליכים ולבדוק מגמות לאורך זמן. יחד עם זאת, המדידה המצטברת של כלל שלבי האינטראקציה מספקת מידע חלקי בלבד לצורך הפחתת נטלים באופן ממוקד. בנוסף, הברומטר אינו מבחין בין ממדים שונים של נטל, אינו מספק ניתוח שיטתי של גורמים והשלכות, והממצאים עלולים להיות מוטים בשל שונות במאפייני הפרט.

Sludge Audit

ה-Sludge Audit הוא אחד הכלים הבולטים שהתפתחו בשנים האחרונות בזירה הבינלאומית למדידת חיכוכים ונטלים במפגש בין אזרחים למדינה. כלי זה פותח במקור ביוזמת יחידת התובנות ההתנהגותיות של ממשלת ניו סאות' ויילס (NSW) באוסטרליה, בהשראת כתיבתו של Cass Sunstein אשר פיתח את מושג ה-"sludge" (בוצה) וכחלק ממהלך רחב יותר של אימוץ תובנות מהכלכלה ההתנהגותית למדיניות ציבורית (Sunstein, 2022). בהמשך, הכלי הורחב והופץ בזירה הבינלאומית במסגרת שיתוף פעולה עם המעבדה ההתנהגותית ב-OECD (OECD, 2024).

המטרה העיקרית של שיטה זו היא הערכת תהליכים מינהליים תוך זיהוי חיכוכים שאינם מוצדקים. בין היתר, ההערכה כוללת התייחסות להיבטים ערכיים וחוויה סובייקטיבית

ביחס לעקרונות שירות. בהתבסס על גישות התנהגותיות-כלכליות, המתווה מציג קווים מנחים ופרקטיקות למיפוי כלל ההתנהגויות ביחסי הגומלין של האזרח עם המדינה, איסוף מידע, הערכת הזמן והעלויות הכרוכים בתהליך, כימות ודירוג החסמים בתהליך, ומידת השוויוניות וההתאמה של התהליך אל קבוצות אוכלוסייה שונות.

בגרסתו האוסטרלית, המתווה מבוסס על בקרה עצמית של ארגונים ממשלתיים. היישום כולל תחילה הגדרה מדויקת של התהליך הבירוקרטי הנבחן, מתוך נקודת מבטו של האזרח ומטרותיו. לאחר מכן מזהים הרכיבים ההתנהגותיים בתהליך, ברמות פירוט משתנות – החל מהנחת "אזרח טיפוס" ועד התייחסות להיבטים כגון ניסיון קודם במיצוי זכויות, כישורים ואוריינות מינהלית, והיבטים פסיכולוגיים הקשורים לעומס, לחץ או חוסר ודאות. על בסיס זה נבנית מפת התנהגות מפורטת, המציגה את יחסי הגומלין בין האזרח לרשות הממשלתית בתהליך מסוים. המפה מפרטת את התהליך ברמת המיקרו (micro behaviors) - כל התנהגות הנדרשת מהאזרח, כולל התנהגויות חבויות שאינן באות בהכרח לידי ביטוי באופן נגלה וישיר (למשל קבלת החלטה, איסוף מסמכים וכו'). מפת ההתנהגות מוזנת למערכת ממוחשבת ייעודית (Sludge Finder), הכוללת מאגר התנהגויות סטנדרטי שממנו ניתן להרכיב את מפת התהליך (NSW Government, 2024).

בשלב הבא נאסף מידע לצורך כימות הנטל. המתווה מנחה לאסוף מידע אודות משך ועלות התהליך, ומידע אודות חווית הלקוח מהפרספקטיבה של משתמש השירות ושל עובדי הרשות הציבורית. המתווה מציע לשלב בין איסוף מידע אובייקטיבי עם איסוף מידע סובייקטיבי באמצעות ראיונות וקבוצות מיקוד עם גורמים מתוך הרשות הממשלתית ועם משתמשי שירותים. הערכת החוויה נעשית באמצעות סולמות מדידה סטנדרטיים המבוססים על עקרונות שירות ציבורי וחוויה התנהגותית (NSW Government, 2024).

במקרה האוסטרלי, ה-Sludge Audit נשען גם על סקר כללי יותר של מדידת חוויית משתמש באמצעות ה- (NSW Government Customer Experience Survey) CXS, אשר אמור לספק תמונת רקע אמפירית של אינטראקציות אזרחים ועסקים עם שירותים ממשלתיים. סקר זה נערך באופן שוטף, והוא מקיף 550 פעולות ב-37 מחלקות ממשלתיות. יצוין כי במענה לפנייתנו לקבל את הסקר נענינו כי הוא חסוי, ולכן לא הייתה לנו אפשרות לנתחו. עם זאת, להבנתנו הוא מספק מידע מקיף על חוויות המשתמש במגוון אינטראקציות עם המדינה, אם כי הוא אינו ממוקד בתהליכי מיצוי זכויות.

ה-OECD, בהתבסס על הניסיון המצטבר ב-NSW אימץ את גישת ה-Sludge Audit כמתודולוגיה מומלצת ואף יצא ביוזמת ה-International Sludge Academy,

שנועדה להפיצו במדינות שונות בעולם. בגרסה זו הדגש מושם על צד המערכת – מיפוי התהליך, כימות חיכוכים והערכת עלויות פסיכולוגיות וחלוקתיות – ללא שילוב מובנה של צד משתמשי השירות. ה-OECD ממליץ על כלי זה כמסגרת עקרונית ומתודולוגית, שניתן לשלב עם מקורות נתונים קיימים ועם כלי מדידה נוספים (OECD, 2024).

ה-Sludge Audit מאפשר ניתוח מפורט של תהליכים מנהליים מנקודת מבט התנהגותית, תוך שילוב בין מדדים אובייקטיביים וסובייקטיביים. חוזקו טמון ביכולת לפרק תהליכים לרמת המיקרו ולזהות חיכוכים באופן שיטתי, באופן שאינו מתאפשר בכלים כמותיים מסורתיים המתמקדים בעיקר בעלויות זמן וכסף. עם זאת, הכלי סובל ממספר מגבלות מהותיות: הוא נשען במידה רבה על הערכה פנימית של גורמי המערכת, חשוף לשיפוט סובייקטיבי ולהטיות מוסדיות, ואינו כולל ניתוח שיטתי של דרישות משפטיות ומינהליות. הגרסה המופצת על ידי ה-OECD מדגישה בעיקר את צד המערכת ואינה כוללת איסוף מובנה של נתונים ישירים מצד משתמשי השירות.

פרק 5: סקירת כלי מדידה בישראל

פרק זה מציג את הכלים, התכניות והיישומים המרכזיים המיושמים בישראל בתחומים המשיקים לניתוח יחסי הגומלין בין האזרח לבין המדינה, בדגש על תהליכי מיצוי זכויות ושירותים ציבוריים.

דוח "השירות לציבור בגופים ציבוריים" (נציבות תלונות הציבור, 2024)

דוח זה, שנערך על ידי נציבות תלונות הציבור, מציג אמות מידה למתן שירות ראוי, כחלק מתהליך הערכה שביצעה הנציבות לגבי טיב השירות לציבור בגופים ציבוריים נבחרים. עבודת הביקורת שממצאה מוצגים בדוח, כללה תצפיות וביקורים של עובדי הנציבות לתלונות הציבור בגופים המבוקרים, וכן סקרי שירות. כך למשל, עובדי נציבות תלונות הציבור ביקרו במרכזי השירות של הגופים שנבחרו. בנוסף, נבחן המידע והשירותים השונים באתר המרשתת של כל אחד מהגופים ונשלחו לכל אחד מהגופים פניות באופן מקוון, לצורך בדיקת משך הזמן וטיב המענה עליהן. בדיקת זמני המענה נעשתה באמצעות ביצוע 30 התקשרויות לכל אחד ממוקדי השירות. כמו כן, נבדק זמן ההמתנה למענה של נציג במוקד הטלפוני, האפשרות להשארת הודעה וקבלת שיחה חוזרת ושעות הפעילות של המוקד. בדקו אם יש אפשרות לקבל שירות במוקד בשפות אחרות, מלבד עברית, ואם קיימת מערכת אינטראקטיבית לניתוב שיחות בשפות אחרות.

ההערכה כוללת התייחסות למגוון היבטים הנוגעים לשירות הניתן, כך שהציון הכולל מורכב ממספר גדול של משתנים. הציון הכללי לכל גוף בסקר ניתן על פי שקלול הציונים של המרכיבים השונים, ובכללם טיב השירות במרכזי קבלת הקהל של הגופים, ממצאי הסקרים בנוגע לאתרי המרשתת שלהם וממצאי הסקרים בנוגע לרמת השירות של המוקדים הטלפוניים שלהם.

הדוח מבוסס על הערכה חיצונית וניתוח נתונים אובייקטיביים, ולפיכך הדוח מציג מידע מהימן יותר מאשר הערכות המבוססות על הערכות המתבצעות על ידי גורמים פנימיים ומבוססות על ניתוח נתונים סובייקטיביים. בנוסף, ההערכה על פי מדדים סטנדרטיים מאפשרת השוואה בין ארגונים ולאורך זמן. יחד עם זאת, ניתוח התלונות שהוגשו לנציבות מספק מידע מוגבל. כמו כן, ההערכה מתייחסת להיבטים שאינם מהווים בהכרח חסמים עיקריים למיצוי זכויות.

דוח "נגישות למשפט: ממצאי סקר צרכים משפטיים" (2022)

דוח הנגישות למשפט נערך על ידי חטיבת תכנון מדיניות ואסטרטגיה במשרד המשפטים, בסיוע חברת הייעוץ שלדור. הסקר פותח על בסיס סקר ה-OECD, בליווי מומחים בינלאומיים למדידת נגישות למשפט. הסקר מאמץ רעיון המאפיין סקרים דומים בעולם לפיו יש להטמיע למערכת המשפט גישה המציבה את פרספקטיבת האזרח במרכז.

בהתאם לכך, הסקר מברר בעיות מנקודת המבט של הציבור ולא מנקודת מבטם של המוסדות תוך התמקדות ברכיבי המערכת כמכלול. הסקר מספק תשתית נתונים כמותנית המאפשר להעריך את היקפם, עומק ואופיי של הצרכים המשפטיים והפערים במענה המערכת לצרכים הללו. באמצעות תשתית הנתונים הזו, הסקר מיועד למסד שיח מבוסס נתונים ולשמש בסיס לפעולות אקטיביות לשיפור הנגישות.

בדומה לשיטות אחרות המתייחסות ל"מסע לקוח", גם סקר הנגישות למשפט מתייחס תהליכי ב"מסע המשפטי". הסקר כולל שאלות לזיהוי הבעיות שהנשאלים חוו מתוך רשימה של בעיות, ולדירוג רמת החומרה שלהן. בנוסף, הנשאלים התבקשו להשיב על חמישה שאלונים העוסקים במאפייני עומק של אחת הבעיות עליהן דיווחו תוך התמקדות בטבעה של הבעיה, מקורות הסיוע, תהליכי הפתרון, תוצאות והשלכות הבעיה.

חלק נוסף של הסקר כולל שאלות בנוגע ליכולות המשפטיות של הנשאלים, תחושת הביטחון העצמי-משפטי ותפיסותיהם ביחס למערכת המשפט. הדוח מציג ממצאים תיאוריים והסבריים, כולל ממשק מקוון המציג תוצאות ומסקנות.

הדוח מבוסס על הערכה שיטתית ומקיפה המספקת מידע רחב וניתוח עומק של מקורות הבעיות עמם מתמודדים הנשאלים. יחד עם זאת, ההערכה מבוססת על דיווח סובייקטיבי אודות חוויות האזרח ואינה בוחנת את תפקוד המערכת בפועל. בנוסף, למרות שישנם היבטים משיקים בין גישה להליכים שיפוטיים ולמיצוי זכויות חברתיות, ההערכה ממוקדת במידה רבה בנגישות לבתי המשפט.

היחידה לשיפור השירות הממשלתי – דוח "מדידת איכות השירות הממשלתי לציבור"

היחידה לשיפור השירות הממשלתי פועלת כחלק ממערך הדיגיטל מכוח החלטת ממשלה מספר 2097 שהתקבלה ביום 10.10.2014. סמכות היחידה על פי ההחלטה כוללת בין היתר, קביעת מדיניות בתחום השירות, גיבוש סטנדרטים לשירות וביצוע בקרה. פעילות

היחידה כוללת פיתוח והטמעה של מדריכים וסטנדרטים מקצועיים, גיבוש מדיניות מאפשרת וקידום פתרונות דיגיטליים, במטרה לשפר את איכות השירות. היחידה מפעילה תכניות הכשרה ומטפחת קהילות מקצועיות של אנשי שירות, המהוות פלטפורמה לשיתוף ידע, למידת עמיתים והתפתחות מקצועית מתמדת. כמו כן, היחידה מפעילה מוקד שירות המהווה כתובת אחת נגישה ומקצועית עבור אזרחי ישראל בכל הקשור לשירותים הממשלתיים. המוקד מאגד תחת קורת גג אחת את המידע והשירותים של משרדי הממשלה השונים, ומספק מענה מקצועי, מהיר ויעיל בערוצים מגוונים.

בנוסף לכך, המחלקה עוסקת במדידה של איכות השירות וחוות האזרח במפגש עם השירות הממשלתי במגוון ערוצים. במסגרת זו היחידה עורכת דוח "מדידת איכות השירות הממשלתי לציבור", המיועד לשמש כלי ניהולי ליחידת ממשלה לשיפור איכות השירותים הממשלתיים ושיקוף לציבור של רמת שביעות הרצון מיחידות השונות. נתוני הדוח מבוססים על תצפיות של סוקרים, סקר טלפוני ארצי, סקר מקוון, סקר טלפוני בקרב מקבלי השירות וראיונות עם מקבלי שירות ביחידות הנמדדות כמפורט להלן.

הנגישות לשירות במרכזי שירות פרונטליים נמדדה באמצעות תצפיות שבוצעו על ידי צוות קבוע ומיומן של סוקרים. התצפיות מתבצעות על פי טופס בקרה, המחייב התייחסות לזמני פתיחת הסניף, נגישות לתחבורה ציבורית וחניה, נגישות לאנשים עם מוגבלים, נגישות שפתית וכו'. נתוני התצפיות נאספים מהיחידות השונות תוך הקפדה על אחידות כדי לאפשר השוואה בין כל היחידות ולקבוע סטנדרטיזציה של מאפייני השירות.

הסקר מבוסס "מסע לקוח" וכולל את המרכיבים של תהליך השירות שחוויים הלקוחות בכל ערוצי השירות (פרונטלי, טלפוני ודיגיטלי), משלב התעוררות הצורך בשירות הממשלתי ועד לסיום הטיפול בפניה. הנשאלים מתבקשים לדרג באיזו מידה היחידות הנמדדות עומדות בערכי השירות: פשוט, אישי ויוזם תוך התייחסות לשביעות רצון וחוויה רגשית בעקבות השירות הממשלתי.

הסקר מעוצב באופן גנרי, כך שניתן למדוד באמצעותו תהליכי שירות שונים. כך למשל, נבדקו תהליכי פניה לקבלת קצבאות וכספים, סיוע בתעסוקה לעולה, הגשת תלונה במשטרת ישראל, בקשה למתן צו ירושה במשרד המשפטים, תהליך הוצאת רישיון נהיגה, הגשת בקשה למענק עבודה וכו'.

הדוח מציג מידע תיאורי בנוגע למידת שביעות הרצון ורמת איכות השירות, לרבות זיהוי הגורמים לחוסר שביעות רצון. בנוסף, השילוב בין מדדים אובייקטיביים לסובייקטיביים וביצוע הערכה חיצונית מספקים מידע מהימן יותר מאשר הסתמכות על מדדים סובייקטיביים

בלבד. ההערכה כוללת היבטים רבים הרלוונטיים לתהליכי מיצוי זכויות אך מתייחסת גם להיבטים אחרים בהקשרים רחבים יותר, שכן היא מיועדת למדוד את איכות השירות הממשלתי באופן כללי ולא רק בהקשר זה.

מדריך "הפחתת הנטל הרגולטורי"

מדריך "הפחתת הנטל הרגולטורי" נערך על ידי צוות הרגולציה באגף ממשל וחברה במשרד ראש המשלה, לצורך יישום החלטת הממשלה 2118 שהתקבלה ב- 22.10.2014. המדריך נועד לספק כלים ולסייע למשרדי הממשלה בתהליך העבודה להפחתת הנטל הרגולטורי הקיים. המדריך מציע הבנייה של תהליך עבודה, תוך התייחסות לתפקידים של השחקנים הרלוונטיים ומתודולוגיית מדידה כמותית של ניתוח הרגולציה לחובות שנדרשות מהמפוקח.

כחלק ממיפוי עומסים רגולטוריים, המדריך מתייחס לארבעה סוגים של עומסים: עלות ישירה בכסף ובזמן המתנה לרגולטור, התמשכות תהליכים המעכבת את הפעילות העסקית, אי ודאות המטילה מגבלות על יכולת התכנון ואי בהירות המייצרת קושי ביישום רגולציה. בנוסף, המדריך מתייחס לסיבות לעומס שמקורן בדרישות (סף דרישות גבוה, מורכבות ופרטנות הדרישות, כפל דרישות ושינוי תדיר) ובבירוקרטיה (ריבוי שלבים וגורמים, בהירות בהנחיות וביישום, זמינות ומענה לשאלות/בעיות ובהירות בעבודה מול גורמי פיקוח). המדריך מציע רשימה של שאלות מנחות למיפוי עומסי רגולציה. המתודולוגיה מבוססת על מיפוי תהליכים רגולטוריים, הדרישות בכל תהליך, הפעולות ומרכיבי העלות שלהן. עלות הרגולציה מחושבת על פי מרכיבי העלות ותדירות ה"הוצאה".

המדריך מספק מסגרת מדידה שיטתית וסטנדרטית המאפשרת השוואה בין רמות שונות של נטל רגולטורי בין ארגונים ולאורך זמן. ניתן ליישם את המסגרת המדידה באמצעות גורמי הערכה חיצוניים ופנימיים, אם כי צפוי שיתוף פעולה גבוה יותר ביישום על ידי גורמי הערכה פנימיים. יחד עם זאת, הערכה פנימית עלולה להיות מוטה שכן היא פחות אובייקטיבית. המדידה הכמותית בוחנת הפחתה של נטל בהיבטים שניתן לכמת אך אינה מספקת הערכה איכותית של עומסים שאינם ניתנים לכימות.

פרק 6: ברומטר למיצוי זכויות - המודל המארגן

סקירת הספרות המקיפה מלמדת כי אי-מיצוי זכויות חברתיות אינו תופעה שולית או חריגה, אלא תופעה רחבת-היקף ומתמשכת. הממצאים מצביעים על כך שבתחומים חברתיים רבים בישראל ובעולם שיעורי אי-המיצוי הם משמעותיים, ולעתים מגיעים אף למעלה ממחצית אוכלוסיית הזכאים. תופעה זו ניכרת בכלל האוכלוסייה, אך דפוסי אי-המיצוי גבוהים במיוחד בקרב קבוצות מוחלשות ומודרות, כגון משקי בית החיים בעוני, מהגרים וקבוצות מיעוט, אנשים עם מוגבלות ותושבי פריפריה.

תופעת אי-מיצוי הזכויות פוגעת ישירות באפקטיביות של מדיניות הרווחה וביכולתה להגשים את היעדים שקבע המחוקק בחקיקה החברתית. כאשר זכויות שנועדו להבטיח קיום בכבוד, גישה לשירותי בריאות, חינוך ושילוב חברתי אינן ממומשות, המדיניות החברתית שנקבעה על ידי קובעי המדיניות מרוקנת מתוכן. מעבר לכך, הפגיעה הזו אינה אחידה: חסמים ונטלים מינהליים פוגעים במיוחד במי שמשאביהם מוגבלים מלכתחילה, ובמי שנדרשים להתמודדויות מורכבות יותר מול מוסדות המדינה. במצבים אלה, אי-המיצוי מעמיק את אי-השוויון והפערים החברתיים וחותר תחת האפקטיביות של הזכויות החברתיות בהבטחת האזרחות החברתית. מבחינה זו, כדי להגשים את האזרחות החברתית של כלל האוכלוסייה, ובמיוחד של האוכלוסיות המוחלשות, על רשויות המדינה לפעול באופן פרו-אקטיבי כדי להנגיש את הזכויות החברתיות (בניש ודוד, 2018).

הסקירה אף מלמדת כי אי-המיצוי הוא תופעה רב-ממדית הנוצרת מצבר של חסמים ונטלים מינהליים בממשק שבין הפרט לבין מוסדות המדינה. כמו-כן, למרות שהכלים הקיימים כיום למדידת אי-מיצוי זכויות בספרות המחקר מאפשרים להצביע על חומרת התופעה והיקפה, כלים אלו מוגבלים מאוד ביכולתם להנחות את קובעי המדיניות ואנשי השטח בהתמודדות עם תופעה זו. זאת בעיקר משום שכלים אלו בדרך כלל אינם מספקים הבנה מספקת לגבי השאלה היכן לאורך הדרך נוצרים חסמים המונעים או מקשים על תהליך מיצוי הזכויות והיכן נוצרות נקודות התורפה המערכתיות בנגישות למימוש זכויות רחב יותר. כתוצאה מכך, גם כאשר הכלים המחקריים מאפשרים לנו לקבל אומדן לשיעור אי-מיצוי הזכויות, לא ניתן ללמוד ממידע זה בצורה ישירה כיצד ניתן להתמודד עם חסמים אלו ומהן הצעדים העשויים להביא לשיפור אפקטיבי בנגישות לזכויות החברתיות.

בנוסף, סקירת הכלים הקיימים למדידת נטל מנהלי ולפישוט תהליכים בירוקרטיים מלמדת כי הם אינם נותנים מענה מספק לניתוח תהליכי מיצוי זכויות. חלק ניכר מן הכלים

מתמקדים במדידה טכנית ומצומצמת של הנטל – כגון ספירת דרישות, אומדן זמן או עלויות כספיות – ואינם מאפשרים בחינה של האופן שבו חסמים מצטברים ומתממשים לאורך מסע משתמש השירות. גם כלים מתקדמים יותר, ובראשם גישת ה-sludge audit, מציעים אמנם מסגרת עשירה לזיהוי חיכוכים מינהליים ולניתוחם מנקודת מבט התנהגותית, אך הם פותחו בעיקר לניתוח תהליכים בירוקרטיים כלליים ואינם ממוקדים באופן שיטתי בהיגיון הייחודי של מיצוי זכויות חברתיות.

אנו עדים אם כן לפער מהותי: ספרות ענפה מזהה תופעה רחבה של אי-מיצוי זכויות, אך אין בנמצא כלי מדידה שיטתיים המאפשרים זיהוי ומיפוי של חסמים לאורך תהליך מיצוי זכויות. עולה צורך בפיתוח מערך מדידה שיתן בסיס אמפירי מוצק לגיבוש צעדי מדיניות אפקטיביים להפחתת חסמים ולהגברת הנגישות לזכויות חברתיות. הברומטר למיצוי זכויות חברתיות נועד להתמודד עם צורך זה.

עקרונות המודל המארגן של הברומטר

המודל המארגן של הברומטר נשען על כמה עקרונות יסוד, שהתעצבו במהלך פיתוחו ומשקפים הן את מטרתו והן את ההיגיון המנחה את פעולתו.

1. מודל תהליכי

הברומטר מבוסס על גישה תהליכית ולא על גישה תוצאתית של שיעורי אי-מיצוי זכויות. בשל המגבלות המשמעותיות של מדדי התוצאה בתחום מיצוי הזכויות, שעליהם עמדנו לעיל, הברומטר מבוסס על חשיבה תהליכית אשר בוחנת באופן יסודי את תהליך מיצוי הזכויות (שרשרת פעולות שאדם נדרש לבצע לצורך קבלת זכות חברתית לה הוא זכאי) באמצעות פירוק של תהליך זה לשלביו המפורטים ביותר, צעד אחר צעד, על מנת לאפשר זיהוי שיטתי של החסמים האפשריים בכל שלב של הממשק שבין האזרח לבין המערכת הציבורית. מבחינה זו, הברומטר אינו מתמקד בשאלה "כמה זכאים מממשים את זכותם?" אלא בשאלה "מדוע והיכן הם נתקעים לאורך הדרך?"

2. מיקוד במיצוי זכויות חברתיות

הברומטר מתמקד במדידה של תהליכי מיצוי זכויות חברתיות ולא בבחינת התפקוד הכולל של המערכת הציבורית. הגם שישנה לעתים קרובה בין העולמות (ממן ואח' 2025),

הברומטר נצמד להיבטים הקשורים באופן הדוק לעולם התוכן – התיאורטי ומעשי – של מיצוי זכויות חברתיות, על ההיבטים הרעיוניים והמשפטיים העומדים בבסיס החובה החוקית לספקם, ולא בהיבטים הרחבים יותר של "שירותיות". כך למשל, היבטים הקשורים לטיב קבלת הקהל במשרד ממשלתי תיבחן בפריזמה של נגישות וזמינות קבלת הקהל ואיכות המידע שנמסר על ידי הפקיד בכל הנוגע לתנאי הזכאות לגמלה, ולא בפריזמה של טיב תנאי השהייה במקום או טיב התהליכים הארגוניים הפנימיים המשפיעים על טיב פעולת הסניף. חשוב לציין בהקשר זה כי התמקדות הברומטר בזכויות חברתיות נובעת ממטרותיה של המעבדה למיצוי זכויות חברתיות, אולם היבטים רבים של התשתית הרעיונית שעליה מבוסס הברומטר יכולים להתאים גם לבחינה של הנגישות לזכויות אזרחיות ופוליטיות.

3. תפיסת מיצוי זכויות אקטיבי

הברומטר מאמץ תפיסה של מיצוי זכויות אקטיבי מצד המדינה. הוא יוצא מן ההנחה כי על מנת שזכויות חברתיות לא ירוקנו מתוכן צריכה להיות מחויבות פרו-אקטיבית של המינהל להבטיח נגישות אפקטיבית למימוש הזכויות, במיוחד עבור קבוצות מוחלשות (בניש ודוד, 2018). לכן למשל, ניתוח מסע משתמש השירות מתחיל כבר משלב היזימה של התהליך וכולל גם מהלכים של איתור זכאים פוטנציאלים מצד המערכת ופניה אליהם. בנוסף, הברומטר בוחן גם את קיומה של תשתית בסיסית של צעדי "הנגשה טובה" להבטחת הנגישות לזכויות, כגון קיומם של ערוצי תקשורת בשפות שונות או מחשבוני המאפשרים למשתמש השירות לבחון את גובה זכאותו הפוטנציאלית.

4. מסע המשתמש במרכז

הברומטר מעמיד במרכז את מסעם של משתמשי השירות כפי שהוא מתרחש בנקודות המפגש עם המערכת המינהלית. נקודת המוצא היא תהליך מיצוי הזכויות מצד משתמש השירות, כפי שהוא מתואר בספרות: החל מהמודעות לזכות, איתור מידע והבנת תנאי הזכאות, הכנת הבקשה והגשתה, המתנה, קבלת החלטת הרשות, מימוש הזכות וחידושה לאורך זמן. לאורך מסע זה, נבחן באופן שיטתי את התהליך הבירוקרטי בנקודות המפגש בין האזרח לבין המערכת הציבורית: היזימה, הנגשת המידע, הפעולות הכרוכות בהגשת הבקשה והגשתה, התקשורת בין האזרח לבין המערכת הציבורית וכן, כאשר רלוונטי, תהליכי ערר, צריכת השירות וחידוש הזכאות.

5. כלי רב-ממדי

הברומטר מעוצב ככלי רב-ממדי המבוסס על מטריצה הבוחנת חסמים ופרקטיקות הנגשה לאורך כל שלבי תהליך מיצוי הזכויות, הן מצד המערכת והן מצד משתמש השירות. ההמשגה והמדידה של שלבי התהליך מאפשרות לקבל תמונת מצב רציפה של מסע הלקוח מתחילתו ועד סופו; ההמשגה והמדידה של סוגי החסמים צפויות לאפשר זיהוי את מוקדי הקושי המרכזיים, ולהבין כיצד הם מצטברים או משתנים בין שלב לשלב; והמדידה הדו-מוקדית – הן מצד המערכת והן מצד משתמשי השירות – מאפשרת הצלבה של הממצאים וזיהוי של חסמים שאינם ניתנים למדידה באמצעות מקור אחד בלבד (כגון הנטל הפסיכולוגי, שניתן למדידה רק מצד משתמש השירות). ההמשגה והמדידה הרב-ממדיות מעצימים את היכולת של הברומטר לספק מדידה מקיפה ושיטתית, המייצרת בחינה המקיפה "360 מעלות" ובוחנת את כלל התהליך של מיצוי הזכויות, מתחילתו עד סופו, ומהיבטיו השונים.

6. כלי מוכוון שטח

הברומטר אינו תרגיל במדידה אלא כלי מוכוון-שטח ברמת עיצוב המדיניות ויישומה. הוא נועד בראש ובראשונה להפיק מידע שניתן לתרגום באופן מעשי להחלטות ולשינויים מערכתיים, וכך להתמודד באופן שיטתי ומבוסס ראיות עם חסמים במיצוי זכויות. תפיסה זו עומדת בבסיס הבחירה להתמקד בבחינה תהליכית ולא תוצאתית של מיצוי זכויות, כפי שהוסבר לעיל, והיא מנחה גם את ההחלטות לגבי הרלוונטיות של הרכיבים שנכללים במפת המדדים. יתירה מזאת, הברומטר מבוסס גם על תפיסה של עבודה בשיתוף פעולה ובדיאלוג עם הגופים האחראים על זכויות כדי לתמוך ביכולתם של להעריך את רמת הנגישות לזכויות שעליהם הם אמונים, לזהות נקודות תורפה, ולבסס תהליכי למידה והשתפרות מתמשכים. בהקשר זה, השאיפה היא שהברומטר ישמש בסיס לדיאלוג פורה ומבוסס נתונים על פערים בין המצוי לרצוי, ועל דרכים אפקטיביות לשיפור.

פרק 7: תהליך פיתוח הברומטר

לצורך פיתוח מפת המדידה הסתמכנו על המסגרת המתודולוגית של החוקרים Adcock & Collier (2001) תוך התאמות למטרות הייחודיות של הברומטר בהקשר של מיצוי זכויות חברתיות. תהליך פיתוח זה כולל: גיבוש הגדרות עבודה מושגיות על בסיס סקירת הספרות, פיתוח מדדים וסולמות מדידה, תיקון ותיקוף. מסמך זה ממוקד בשלבים הראשונים של תהליך הפיתוח לצורך הספקת יסודות ליישום ותיקוף.

1. גיבוש מסגרת רעיונית והגדרות העבודה

בשלב הראשון פיתחנו מסגרת רעיונית והגדרות עבודה ממוקדות למושגים המרכזיים שעליהם נשען הברומטר על בסיס סקירת הספרות. הגדרות אלה מאפשרות פיתוח מושגים מדדים תוך התאמה למושאי המדידה ומאפייני התופעה הנבחנת.

על בסיס סקירת הספרות הנרחבת, שתוארה בפרקים הקודמים, מתוך ההבנה כי מיצוי זכויות הוא בראש ובראשונה תהליך בירוקרטי, הכולל את שרשרת הפעולות שאדם נדרש לבצע לצורך קבלת זכות חברתית לה הוא זכאי – החל מהמודעות לזכות, דרך איתור מידע והבנת תנאי הזכאות, הכנת הבקשה והגשתה, המתנה ובירור סטטוס, קבלת החלטת הרשות, מימוש הזכות בפועל ושימורה לאורך זמן. בהתאם לכך, אימצנו את תפיסת "מסע משתמש השירות" ככלי מארגן: מפה המפרטת את התהליך ברמת המיקרו ומתייחסת לכל פעולה הנדרשת מהאזרח לצורך מיצוי הזכויות. אולם, מאחר שבתהליכי מיצוי זכויות ישנה חשיבות מכרעת ליחסי הגומלין בין האזרח לרשות הממשלתית, מתוך כך יש היבטים חשובים להבנה מצד שני הגורמים, הרחבנו את המודל שיכלול גם את רצף הפעולות המקביל מצד המערכת. בהתאם לכך, פותח מודל תהליכי כפול אשר מפרט זה לצד זה את היבטי התהליך מצד המערכת לצד מסע משתמש השירות.

בנוסף, במקביל לפיתוח המודל התהליכי, גובשו גם הגדרות עבודה סדורות למושגי החסמים, בהתבסס על ספרות מיצוי הזכויות, ספרות הנטלים המינהליים ועל הספרות העוסקת ב-Sludge. לצורך הברומטר, חסם הוגדר כגורם בממשק שבין משתמש השירות לבין המערכת המינהלית, אשר מונע, מעכב או מצמצם את מימוש הזכות החברתית, ובא לידי ביטוי באי-התחלה של תהליך, בנטישה שלו, או במיצוי חלקי בלבד או נחווה כחוויה פסיכולוגית שלילית. ההגדרות התמקדו בחסמים לאורך תהליך מיצוי הזכויות – הן ברמת משתמש השירות והן ברמת המערכת עצמה. הן נשענות על חלוקה לשלוש קבוצות עיקריות:

(1) חסמי ידע ומודעות (למידה); (2) חסמי הסבך הבירוקרטי (ציות); ו-(3) חסמים פסיכולוגיים. לצד שלוש קבוצות אלו זוהו גם מספר חסמי רוחב החוצים את הקבוצות – חסם פיזי/גיאוגרפי, חסם שפה, חסם דיגיטלי וחסמי הכללה – אשר עלולים להופיע בכל שלב ובכל סוג של אינטראקציה. **טבלה 3** שלהלן מציגה באופן מרוכז את הגדרות העבודה לכל אחד מסוגי החסמים.

טבלה 3: חסמים למיצוי זכויות - הגדרות עבודה

חסמי ידע ומודעות (למידה)	קשיים במודעות לעצם קיומה של הזכות, להיקפה או לזכאות הפוטנציאלית, וכן קשיים באיתור ובהבנה של תנאי הזכאות והפעולות הנדרשות למימוש הזכות.
חסמי הסבך הבירוקרטי (ציות)	קשיים בהבנה, בביצוע ובעמידה בדרישות המהותיות והמינהליות הכרוכות בהכנה ובהגשה של תביעה להכרה בזכות ובמעקב אחריה.
חסמים פסיכולוגיים	קשיים הנובעים ממשקלו הרגשי והחברתי של המפגש עם המערכת, ובהם רגשות של לחץ, חשש, בושה, סטיגמה, השפלה, תסכול או חוסר אונים הפוגמים ביכולת להתמיד בתהליך.
חסם פיזי/גיאוגרפי	קושי הנובע מהיעדר נגישות פיזית או מרחק גיאוגרפי המכבידים על ביצוע הפעולות הנדרשות לשם מימוש הזכות.
חסם שפתי	קושי הנובע מפער בין שפת המערכת לשפת משתמש השירות, או משימוש בשפה משפטית-בירוקרטית המקשה על הבנת תנאי הזכאות והפעולות הנדרשות למימוש הזכות.
חסם דיגיטלי	קושי הנובע מאוריינות דיגיטלית מוגבלת, מהיעדר גישה לכלים טכנולוגיים או מהיעדר חלופות לא-דיגיטליות לביצוע הפעולות הנדרשות.
חסמי הכללה	קשיים הנובעים מהיעדר התאמה לקבוצות אוכלוסייה שונות, לרבות היעדר התאמות תרבותיות, לשוניות או קוגניטיביות.

2. פיתוח המדדים

תהליך פיתוח המדדים לברומטר כלל מספר שלבים, שנועדו לגבש מערכת מדידה קוהרנטית, מבוססת-ידע ומותאמת להקשרים של מיצוי זכויות חברתיות. בשלב הראשון, ערכנו סקירה מקיפה של מקורות אקדמיים ולא אקדמיים לאיתור אינדיקטורים רלוונטיים למדידת חסמים למיצוי זכויות. במסגרת זו סקרנו מאמרים אקדמיים, מסמכי מדיניות, דוחות של גופי ממשל בישראל ובמדינות שונות בעולם וכן דוחות של ה-OECD בתחומי מיצוי זכויות וכן בתחומים משיקים הנוגעים לרגולציה, ממשקי ממשל והערכת איכות השירות הציבורי. במהלך סקירה זו מופו מאות אינדיקטורים פוטנציאליים. עבור כל אחד מהם תועד קוד פריט (כותרת), תיאור פריט (השאלה), פירוט שיטת הקידוד והסילום (התשובה) ומקורו של הפריט. לצורך ארגון בסיס הידע הרחב שנוצר, סווגו האינדיקטורים שנאספו בהתאם למיקומם לאורך מסע מיצוי הזכויות מצד מהמערכת ומצד משתמש השירות. הסקירה יצרה

מאגר עשיר של אינדיקטורים וכלי מדידה, המאפשר להבין כיצד חסמים נוצרים, מצטברים ומתבטאים לאורך מסע מיצוי הזכויות.

השלב השני התמקד בסינון ומיון של מאגר המדדים שיצרנו. תהליך זה התבסס על עבודה שיטתית, שבוצעה בתוך צוות המחקר, תוך תיעוד של ההחלטות. מטרת השלב הייתה ליצור מארג מדידה מדויק ועקבי, הנאמן להגדרות העבודה שגובשו ומותאם למבנה התהליכי של מסע מיצוי הזכויות מצד משתמש השירות ומצד המערכת. כל אינדיקטור נבחן על פי מספר קריטריונים מצטברים: בראש ובראשונה נבחן תוקף התוכן של המדד, כלומר ההלימה המושגית שלו להגדרות העבודה ולתפיסת החסמים שעליה נשען הברומטר. אינדיקטורים כלליים מדי או כאלה שלא תרמו להבנת נקודת מפגש או פעולה משמעותית לאורך מסע המיצוי הוסרו. נבחנו גם יכולתו של המדד לזהות ולשקף ככל הניתן שינויים לאורך זמן. במקביל, הוערכה היתכנות הפעלתו של כל אינדיקטור בהקשרים יישומיים שונים, ומה מידת התאמתו למגוון רחב של זכויות חברתיות, תכניות ומנגנונים (אם כי להערכתנו בשל הגיוון הרב, ישנה אפשרות נמוכה יחסית להשוואה בין זכויות ומשרדי ממשלה שונים). לבסוף, בוצע תהליך של איחוד או הסרה של אינדיקטורים חופפים או דומים, במטרה להימנע מעומס מדידה ולגבש מערכת מהודקת ובהירה יותר. במסגרת זו הושמטו גם אינדיקטורים שעסקו בתשומות או במשאבים ארגוניים, כגון היקפי כוח אדם או תקציבים, שאינם משקפים באופן ישיר את איכות התהליכים עצמם. תהליך הסינון הוביל לזיקוק של המאגר הראשוני, והותיר קבוצה מגובשת של אינדיקטורים בעלי ערך אנליטי גבוה ואשר תואמים את המטרות של הברומטר.

בשלב הבא, גובשה מסגרת מושגית ומתודולוגית מאוחדת למערכת המדדים, שנועדה ליצור אחידות אנליטית בין כלל האינדיקטורים שאותרו ולוודא כי כל פריט מדידה ינוסח, יסווג ויופעל בהתאם לעקרונות מושגיים ומתודולוגיים משותפים. מסגרת זו מהווה את הבסיס שעליו בנוי הברומטר כמדידה תהליכית, עקבית ורב-ממדית.

תשתית המדידה מצד המערכת מבוססת בעיקרה על התאמה מושגית ומתודולוגית של שיטת ה-Sludge Audit (ר' בפרק 4) לתהליך של מיצוי זכויות חברתיות. ההתאמה כללה שני שינויים עיקריים. השינוי המהותי הראשון הוא העברת מוקד ההערכה מהערכה עצמית של פקידי המערכת להערכה חיצונית; והשינוי השני הוא הרחבת המבט לרכיבים מבניים ומוסדיים שאינם מפותחים דיים במתודולוגיית ה-Sludge בשל המיקוד שלה בהיבטים של כלכלה התנהגותית. בנוסף, שולבו במודל הברומטר רכיבים נבחרים מן

המדידה הפדרלית בארצות-הברית של עומס רגולטורי. שינויים אלו מאפשרים להרחיב את מרחב המדידה מעבר לדגש ההתנהגותי, ולהתאימו לאופי הייחודי של זכויות חברתיות.

מערכת המדדים מצד המערכת עוצבה כך שתתבסס, ככל הניתן, על אינדיקטורים אובייקטיביים הניתנים למדידה ישירה (כגון קיומן של חלופות לא-דיגיטליות, זמינות ערוצי פנייה וכדומה). בהיבטים שבהם מאפייני התהליך אינם ניתנים למדידה אובייקטיבית מלאה (כגון איכות תוכן באתר), נבחרה גישה של שיפוט מובנה (structured judgment). גישה זו, הנפוצה במחקר איכותני ממוסד וניתוח תוכן שיטתי (Krippendorff, 2018; Schreier, 2014; Mayring, 2012), נשענת על דפי קידוד מפורטים ומבוססי תיאוריה, ועל קידוד על ידי מספר מעריכים לשם חיזוק מהימנות בין מקודדים (inter-coder reliability) וצמצום הטיות סובייקטיביות. זוהי מתודה של מחקר איכותני, שנועדה ליצור אובייקטיביות יחסית של היבטים שאינם ניתנים למדידה כמותית מלאה. ההיבטים ב-sludge audit הנוגעים לזמן, כסף ומאמץ מצד המערכת, המבוססים על הערכות סובייקטיביות של פקידים, הוסרו ממדידת צד המערכת והועברו למדידת צד משתמש השירות. זאת מתוך הבנה כי המשתמש הוא שיכול להעריך היבטים אלה בצורה תקפה ומהימנה. כמו-כן, ניסינו להתוות את סוגי המידע המינהלי אשר עשויים לחזק אף הם את הערכתו המדידה במסגרת ברומטר.

במקביל, מערכת המדדים מצד משתמש השירות נבנתה מחדש על בסיס הספרות המחקרית ועל כלים קיימים בישראל ובעולם, אך עברה התאמה משמעותית. המדידה המקובלת עד כה נשענה בעיקר על מדדי שביעות רצון כלליים, שלא התבססו על מסגור מושגי של תהליך מיצוי הזכויות ושל החסמים והעלויות הכרוכים בו. לפיכך, הועבר מרכז הכובד למדידה של ממדי הנטל המינהלי (עלויות פסיכולוגיות, עלויות זמן, עלויות כספיות ומאמץ) (Daigneault, 2024).

המדדים מצד משתמש השירות נועדו להצליב ולהשלים את נקודת המבט של המשתמש; לקבל את ההערכה והמשוב של הלקוח על התהליך והמפגש עם המערכת, בעת הניסיון לממש את הזכות בשלבים השונים. מטבעה, המדידה זו היא סובייקטיבית. מדדים אלו מבוססים בעיקרם על שני סולמות מרכזיים: סולם הסכמה בן חמש דרגות (מ"מדידה רבה מאוד" עד "כלל לא"), וסולם דו-קוטבי בן חמש דרגות להערכת מאמץ (מ"קשה מאוד" עד "קל מאוד").

במהלך שלב זה, נעשה מאמץ ליצור האחדה ושיטתיות בהמשגה. אינדיקטורים סווגו מחדש לפי ממדים של נגישות, איכות ועלות, וכן בהתאם לחסמים הרוחביים. המדדים עוצבו כך שיופיעו באופן עקבי בשלבים שונים של התהליך, תוך התאמה להקשר הספציפי בכל

שלב. בנוסף, נעשה מאמץ ליצירת הלימה שיטתית בין שני צדדי המדידה. ההלימה נועדה לאפשר **הצלבה** של המידע מצד המערכת ומצד משתמש השירות, וכן לאפשר **השלמה** במקומות שבהם רק צד אחד מסוגל להעריך היבט מסוים (למשל, את ההיבטים הפסיכולוגיים ניתן למדוד רק מצד המשתמש). עקרונות אלה יצרו מסגרת מדידה תהליכית, רב-ממדית ועקבית, המאפשרת בחינה שיטתית של החסמים לאורך מסע מיצוי הזכויות הן מצד המערכת והן מצד משתמש השירות.

3. גיבוש אב-טיפוס של מסגרת המדידה

תוצר שלבי הפיתוח שתוארו לעיל הוא אב-טיפוס של מסגרת מדידה גנרית למיצוי זכויות חברתיות. מודל אב-טיפוס זה של הברומטר – המתואר בפירוט בפרק הבא – אינו מיועד לשמש כלי יישומי סופי, אלא מהווה ארכיטקטורת מדידה המציעה מודל תהליכי סדור ורב-ממדי של מפת אינדיקטורים הניתנת להתאמה להקשרים שונים. מבחינה זו, מודל הברומטר נבנה כמסגרת מדידה גנרית, מבלי להיות כבול מראש לזכות, גוף או תכנית ספציפיים. מודל זה מאפשר מיקוד בזכות מסוימת, באשכול זכויות, או בשלב תהליכי מסוים. גישה זו אינה מניחה זהות בין תהליכי מיצוי שונים, אלא מבוססת על הנחת קיומו של שלד תהליכי משותף, שבתוכו מתרחשות וריאציות שונות בהתאם למאפייני הזכות, הגורם המינהלי והאוכלוסייה הרלוונטית. בהתאם לכך, מפת המדדים נבנתה באופן מודולרי, שניתן ליישמה באופן מדורג וסלקטיבי תוך התאמות, למשל אם מתקיים בה שלב של ועדה רפואית או אם מדובר בשירות שיש בו מימד מתמשך של צריכת השירות.

בנוסף, מטרת שלב זה הייתה לגבש מערך מדידה אידיאלי מבחינה מושגית ואנליטית, אשר ישקף באופן מדויק ומקיף ככל האפשר את התהליכים המינהליים האישיים במיצוי זכויות חברתיות, גם במחיר של מורכבות המדידה. בשלב זה לא הוחל קריטריון של זמינות או נגישות הנתונים. בחינת זמינות הנתונים, דרכי האיסוף בפועל וההתאמות הנדרשות ליישום תיבחן בשלבים הבאים.

4. היועצות ותיקוף

מסגרת המדידה המוצגת במסמך זה תהווה בסיס להמשך תהליך פיתוח המודל של הברומטר. בשלב הבא, הפיתוח יתקדם באמצעות תהליך מובנה של היועצות ותיקוף של מודל הברומטר, במטרה לבחון את ההמשגות והאינדיקטורים מול ידע מקצועי וניסיון מצטבר

מן השטח. שלב זה יכלול שולחנות עגולים וראיונות עומק עם בעלי עניין רלוונטיים, ובהם מומחים מהאקדמיה, גורמי ממשלה ברמת המדיניות והשטח, ארגוני חברה אזרחית ומשתמשי שירותים. תהליך זה יאפשר לבחון את טיבם של האינדיקטורים, להתאימם טוב יותר למציאות הישראלית, ולוודא את ישימותם תוך מציאת האיזונים הנכונים בין היקף ועומק המדידה לבין ישימותה.

5. פיילוטים

לאחר מכן, יערכו פיילוטים של מודל הברומטר בתחומים נבחרים של זכויות חברתיות. הבחירה בתחומי הפיילוט תתבסס על שיקולים מהותיים, כגון חשיבות הזכות והיקף אי-מיצוי הידוע או המשוער, ועל שיקולים מעשיים של היקף הפרויקט והאפשרות לעבודה משותפת עם הגורם האחראי.

במסגרת פיילוטים אלו ייעשה תהליך שיטתי של התאמת המודל הגנרי של הברומטר לכלי מדידה קונקרטיים, ובהם כלי קידוד מפורטים להערכת צד המערכת, שאלונים מפורטים למשתמשי השירות, ומערך איסוף של נתונים מינהליים, בהתאם לאופי הזכות והמבנה המוסדי הרלוונטי. פיתוח הכלים יעשה תוך שיתוף פעולה ודיאלוג עם הגורם האחראי על הזכות.

מעבר לקבלת תמונה מקיפה לגבי החסמים למיצוי זכויות בתחום שייבחר, הפיילוט יאפשר לבחון את תפקוד הברומטר בתנאי אמת, ולהעריך את יכולת מפת המדדים לשקף חסמים באופן גנרי, מהימן ומועיל, וממצאי הפיילוטים ישמשו בסיס לעדכון ודיוק של המדדים ושל ארכיטקטורת המדידה עצמה.

פרק 8: מפת המדדים

מפת המדדים של הברומטר משקפת את ההמשגה התהליכית של מיצוי הזכויות ואת עקרונות המדידה שפורטו בפרקים הקודמים. היא בנויה כמערכת אינטגרטיבית של אינדיקטורים, המאורגנים לאורך שלבי תהליך מיצוי הזכויות, ובוחנים בכל שלב את נקודות הממשק בין משתמש השירות לבין המערכת המינהלית. הארגון הבסיסי של מפת המדדים נשען על שלושה מימד אנליטיים משלימים:

1. מימד נקודת המבט: צד המערכת וחווית משתמש השירות

המימד הראשון במפת המדדים הוא מימד נקודת המבט, המבחין בין מדידה מצד המערכת לבין מדידה מצד משתמש השירות. הבחנה זו משקפת את תפיסת היסוד של הברומטר, שלפיה חסמים במיצוי זכויות נוצרים ונחווים במפגש בין עיצוב התהליך המינהלי לבין חווית ההתקדמות של הפרט בתוכו.

בצד המערכת מוקד המדידה הוא במאפייני התהליך כפי שהם מעוצבים ומופעלים בפועל: אופן הנגשת המידע, זמינות ערוצים שונים, מבנה הטפסים ודרכי ההגשה, אופן התקשורת עם הפונים ומנגנוני ליווי ותמיכה. המדידה מבוססת על אינדיקטורים הנשענים על איסוף שיטתי, קידוד והערכה של מאפייני התהליך (structured process assessment), הבוחן את קיומם של חסמים ושל מנגנוני הנגשה מצד המערכת. לצד אינדיקטורים אלה משולבים, ככל שיהיו זמינים ורלוונטיים, גם נתונים מינהליים, כגון זמני טיפול, שיעורי נטישה, דפוסי שימוש בערוצים שונים, או שיעור ההחלטות ששונו בהליכי ערר.

בצד משתמש השירות מוקד המדידה הוא בחוויה של תהליך מיצוי הזכויות והאופן שבו נתפס המפגש עם המערכת בהיבטים כגון: מידת הקושי בהבנת המידע ובביצוע פעולות שונות, קשיים פסיכולוגיים בתהליך ועלויות של זמן, כסף ומאמץ הכרוכים בו. אינדיקטורים אלה מבוססים על דיווח סובייקטיבי מובנה, המתייחס לפעולות קונקרטיות ולשלבים מוגדרים במסע המיצוי.

2. מימד החסמים וההנגשה

המימד השני הוא מימד החסמים וההנגשה, והוא מתרגם את ההמשגה התיאורטית של החסמים לרכיבי מדידה עקביים לאורך שלבי מסע המיצוי. נקודת המוצא כאן היא שלושה אשכולות של חסמים מרכזיים. האשכול הראשון כולל חסמי ידע ומודעות, הקשורים ליכולת

לזהות את הזכות, לאתר מידע רלוונטי ולהבין את תנאי הזכאות ואת הפעולות הנדרשות. האשכול השני כולל את חסמי הסבך הבירוקרטי, הקשורים ליכולת לבצע בפועל את הדרישות המינהליות לאורך התהליך (כגון מילוי טפסים, צירוף מסמכים והגשת הבקשה). האשכול השלישי כולל חסמים פסיכולוגיים, הנוצרים במפגש עם המערכת או כתוצאה מן האינטראקציה עמה. חסמים אלה מתבטאים ברגשות ובתגובות כגון תסכול, לחץ, חשש, בושה, סטיגמה, תחושת השפלה או חוסר אונים, והם עשויים להשפיע באופן ישיר על ההחלטה להתחיל תהליך מיצוי זכויות, להמשיך בו או לנטוש אותו.

בתוך אשכולות החסמים משולבים גם חסמי-רוחב קונקרטיים, החוצים שלבים וממשקים שונים לאורך התהליך: חסם שפתי, חסם דיגיטלי, חסם פיזי או גיאוגרפי, וחסמי הכללה. חסמי-רוחב אלה אינם מהווים אשכול נפרד, אלא משתלבים בתוך חסמי הידע והסבך הבירוקרטי, ומחדדים את הפערים בין קבוצות שונות של משתמשים. בהקשר זה ניתנה גם התייחסות מיוחדת לחסמים העומדים בפני אנשים עם מוגבלות.

לבסוף, מימד זה כולל גם את העלויות הנוצרות כתוצאה מהחסמים – במונחים של זמן, כסף ומאמץ, וכן עלויות פסיכולוגיות – שמשתמש השירות עשוי לחוות כדי בעקבות המפגש עם חסמים אלה והצורך להתקדם בתהליך. עלויות אלה משמשות אינדיקציה מצטברת לעומס הרחב יותר שמטיל התהליך, ולא רק לתקלה נקודתית בו.

על בסיס מימד החסמים וההנגשה ומימד נקודת המבט (מערכת/משתמש שירות), גובשו **רכיבי המדידה** של הברומטר. רכיבים אלה מגדירים את יחידות המדידה הבסיסיות: צירופים שיטתיים בין נקודת המבט לבין סוג החסם והאופן שבו הוא מתבטא או מאמצי הנגשה שנועדו להתמודד עם חסמים אלו. **טבלה 4** מציגה רכיבים אלה, שמהווים את התשתית האנליטית שעליה נבנית מפת המדדים בכל אחד משלבי התהליך.

טבלה 4: רכיבי המדידה של הברומטר

חסמי ידע ומודעות	צד מערכת	צד משתמש השירות	חסמים ועלויות פסיכולוגיות	עלויות ושביעות רצון
חסם שפתי נגישות דיגיטלית נגישות לאנשים	הנגשה אקטיבית איתור זכאים דיוק הפניה ערוצים איכות בהירות ופשטות הנעה לפעולה	מודעות ממשק ידיעה ראשונית הערכת שיעור הקצבה	מודעות מסוגלות רתיעה הערכת סיכויי הצלחה	
אתר	אתר	אתר	אתר	אתר

עם מוגבלות חסמי הכללה	נגישות המידע קלות איתור התמצאות באתר קריאות ויזואלית	נגישות המידע קלות איתור התמצאות באתר	נטל פסיכולוגי תסכול מתח חוסר שליטה	עלות זמן איתור והבנת המידע
נגישות לשפות שונות	נגישות לשפות שונות	נגישות לשפות שונות	הערכת היחס עידוד	מאמץ איתור והבנת הזכאות
נגישות לאנשים עם מוגבלות	נגישות לאנשים עם מוגבלות	נגישות לאנשים עם מוגבלות		רצון שביעות כללית איתור והבנת הזכאות
איכות התוכן מידע מלא מידע מדויק ועדכני מידע רלוונטי בהירות ופשטות	איכות התוכן מידע מלא מידע מדויק ועדכני מידע רלוונטי בהירות ופשטות	איכות התוכן מידע מלא מידע מדויק ועדכני מידע רלוונטי בהירות ופשטות		
הנגשת מידע (מחשבוני/תרשים תהליך/ויזואליזציה)	הנגשת מידע (מחשבוני/תרשים תהליך/ויזואליזציה)	הנגשת מידע (מחשבוני/תרשים תהליך/ויזואליזציה)		
ערוצים נוספים (פרונטאלי, טלפוני, צ'אט אנושי, צ'אטבוט, פניה מקוונת) נגישות זמינות (שעות) נגישות לשפות שונות נגישות לאנשים עם מוגבלות	ערוצים נוספים (פרונטאלי, טלפוני, צ'אט אנושי, צ'אטבוט, פניה מקוונת) נגישות זמינות (שעות) נגישות לשפות שונות נגישות לאנשים עם מוגבלות	ערוצים נוספים (פרונטאלי, טלפוני, צ'אט אנושי, צ'אטבוט, פניה מקוונת) נגישות זמינות (שעות) נגישות לשפות שונות נגישות לאנשים עם מוגבלות	ערוצים נוספים נטל פסיכולוגי תסכול מתח חוסר שליטה	ערוצים נוספים עלות זמן זמינות השירות המתנה איתור והבנת המידע באמצעות הערוץ
איכות השירות תחומי המענה מקצועיות נותני המענה זמינות אפשרות לבדיקת זכאות אישית תמיכה טכנית תמיכה במילוי טפסים הכשרה	איכות השירות תחומי המענה מקצועיות נותני המענה זמינות אפשרות לבדיקת זכאות אישית תמיכה טכנית תמיכה במילוי טפסים הכשרה	איכות השירות תחומי המענה מקצועיות נותני המענה זמינות אפשרות לבדיקת זכאות אישית תמיכה טכנית תמיכה במילוי טפסים הכשרה	הערכת היחס כבוד הגונות הקשבה שוויון עידוד	מאמץ קבלת מידע והבנה שביעות רצון כללית מהשירות
חסמי הסבר הברוקרטי	חסמי הסבר הברוקרטי	חסמי הסבר הברוקרטי	מילוי טפסים; צירוף מסמכים; הגשה נטל פסיכולוגי תסכול מתח חוסר שליטה, בושא אשמה אי נוחות דימוי/סטיגמה דימוי שלילי	מילוי טפסים; צירוף מסמכים; הגשה מאמץ כללי תהליך מילוי הטפסים והגשתם שביעות רצון כללית תהליך מילוי הטפסים והגשתם

הודעות מאמץ כולל תקשורת שביעות רצון כללית תקשורת	חשש מפגיעה בתדמית עלות זמן מילוי הטפסים השגת המסמכים עלות כספית הנפקת המסמכים יעוץ/סוכן עלויות נוספות תקופת המתנה עלות זמן המתנה עלות כספית הודעות הערכת היחס כבוד הוגנות נטל פסיכולוגי תסכול, מתח, חוסר שליטה, בושה, אשמה, אי נוחות דימוי/סטיגמה דימוי שלילי	נגישות קלות/מורכבות השגת המסמכים איכות בהירות ופשטות נימוק לדרישת מסמכים הגשה דיגיטלית קלות שימוש פשטות הזדהות קלות העלאת מסמכים תמיכה הגשה לא-דיגיטלית קלות הגשה תמיכה תקופת המתנה תיאום ציפיות עדכונים כפילות של בקשות למסמכים הודעות (דחיה/קבלה, עדכון, סיום זכאות/שלילה) נגישות ערוץ מתאים אפשרות מעקב גישות לשפות שונות איכות בהירות ופשטות חזרה על מסמכים הנעה לפעולה נימוק הבנה הבנת ההודעה	נגישות קלות/מורכבות השגת המסמכים עלות מובנת איכות בהירות ופשטות רלוונטיות מספר מסמכים רשימת בדיקה נימוק לדרישת מסמכים הגשה דיגיטלית קלות שימוש השלמה אוטומטית התקדמות גמישות בהעלאת מסמכים קבלת אישור הגשה תמיכה הגשה לא-דיגיטלית אפשרויות הגשה לא דיגיטליות ערוצי הגשה תמיכה תקופת המתנה תיאום ציפיות עדכונים אפשרות למעקב הודעות (דחיה/קבלה, עדכון, סיום זכאות/שלילה) ערוצים: הודעות טקסט (SMS), וואטסאפ, מכתבים, עדכון באזור האישי. נגישות תזמון זמינות היסטוריית הודעות גישות לשפות שונות איכות בהירות ופשטות קריאות התאמה אישית רלוונטיות אמפתיה הנעה לפעולה נימוק	חסמי הכללה
--	---	---	---	------------------------------

3. המימד התהליכי: שלבי מיצוי הזכויות

המימד השלישי הוא הציר התהליכי, המחלק את תהליך מיצוי הזכויות לשלבים עוקבים, החל משלב היזימה והנגשת המידע, דרך הגשת הבקשה, עיבודה ומתן החלטה, ועד לשלבים של תלונה או ערר, אספקת הזכות וחידוש או עדכון הזכאות. כל שלב נתפס כיחידת ניתוח בפני עצמה, אך גם כחלק מרצף שבו חסמים ונטלים עשויים להצטבר, להשתנות או להתעצם לאורך מסע המיצוי כולו. במפת המדדים של הברומטר, כל אחד משלבי התהליך נבחן באמצעות רכיבי המדידה שהוצגו לעיל. בחלק הבא של הפרק יוצגו שלבי התהליך אחד לאחד ויפורטו האינדיקטורים המרכזיים הנכללים בכל שלב.

יודגש בהקשר זה כי מפת המדדים בנויה באופן **מודולרי**. מבנה השלבים והממדים קבוע, אך בחירה אילו שלבים ייכללו ביישום מסוים של הברומטר, ואילו אינדיקטורים יופעלו בפועל, נעשית בהתאם לאופי הזכות, לתהליך המינהלי הרלוונטי ולמטרות הבדיקה. כך, למשל, תהליכי הערכה מקצועית או ערר יופיעו רק בזכויות שבהן שלבים אלה קיימים בפועל. מודולריות זו מאפשרת שימוש חוזר במפת המדדים, תוך התאמה לתחומי מדיניות שונים, מבלי לוותר על עקביות מושגית ומתודולוגית.

מפת המדדים: שלבי ליבה של תהליך מיצוי הזכויות

מפת המדדים של הברומטר מאורגנת סביב שלבי הליבה של תהליך מיצוי הזכויות, המייצגים את הרצף הטיפוסי של האינטראקציה בין משתמש השירות לבין המערכת הציבורית – משלב היזימה הראשוני ועד להכרעה, אספקת הזכות ושלבים מתמשכים של עדכון או חידוש זכאות. שלבים אלה משמשים כיחידות ניתוח תהליכיות, שבכל אחת מהן נבחנים חסמים, מנגנוני הנגשה וחויית המפגש עם המערכת, הן מצד המערכת והן מצד משתמש השירות. **נספח ב'** מציג את מפת שלבי הליבה במלואה, ואת שיוכם למבנה המדידה הדו-צדדי של הברומטר. להלן מוצג פירוט כל אחד מהשלבים.

1. שלב היזימה

שלב היזימה עוסק בנקודת הפתיחה של תהליך מיצוי הזכויות – הרגע שבו מתעורר הצורך או האפשרות למימוש זכות, ובשאלות אם וכיצד התהליך מתחיל בפועל. שלב זה מתרחש לעיתים עוד בטרם קיים מגע ישיר עם המערכת, והוא מושפע הן מהאופן שבו המערכת

פועלת באופן פרואקטיבי והן מיכולתו של משתמש השירות לזהות את הזכות ולהחליט לפעול ביחס אליה.

מדידה מצד המערכת: המדידה מתמקדת במידת היזימה מצד הרשות המינהלית בזיהוי זכאים פוטנציאליים וביצירת נקודת פתיחה נגישה לתהליך, לרבות פניות יזומות, שילוב מנגנוני זכאות אוטומטיים וקמפיינים ייעודיים. הדגש הוא על היקף היוזמה, מיקודה באוכלוסיות רלוונטיות, והלימה בינה לבין מאפייני הזכות והאוכלוסייה. ככל שניתן, משולבים כאן גם נתונים מינהליים, לגבי פניות יזומות ושיעור ההיענות אליהן.

מדידה מצד משתמש השירות: המדידה מתמקדת באופן שבו נודע למשתמש השירות על הזכות וביכולתו להתחיל את התהליך. נבחנות רמת המודעות לזכות, הזיקה הנתפסת בין מצבו האישי לבין הזכאות, וההבנה הראשונית של היקף ההטבה וסיכויי ההצלחה.

2. שלב הנגשת המידע

שלב הנגשת המידע עוסק באופן שבו המערכת הציבורית מספקת למשתמשי השירות מידע הנחוץ להבנת הזכות, לתנאי הזכאות ולשלבי הפעולה הנדרשים לצורך מימושה.

מדידה מצד המערכת: המדידה מתמקדת תחילה באתר האינטרנט כממשק המידע המרכזי, ובוחנת את נגישות המידע, איכותו ומאמצי ההנגשה הנלווים אליו. מעבר לאתר, נבחנים ערוצי מידע נוספים – כגון מוקדי שירות טלפוניים, פניות בדוא"ל, צ'אט או מידע הניתן בסניפים – לרבות עצם קיומם, זמינותם, ומקצועיותם של נותני הסיוע. ככל שהדבר אפשרי, משולבים גם נתונים מינהליים, כגון מספר הפניות לקבלת מידע, זמני המתנה, ודפוסי שימוש בממשקי מידע שונים.

מדידה מצד משתמש השירות: המדידה מתמקדת בחוויית השימוש במידע המונגש, וביכולת של המשתמש להבין בפועל את הזכות ואת הצעדים הנדרשים למימושה. מעבר להערכת נגישות המידע ואיכותו, נבחנת מידת ההבנה: אם המשתמש הצליח להבין אם הוא עשוי להיות זכאי, מהם תנאי הזכאות ומהם הצעדים הבאים שעליו לבצע. בנוסף נמדדות העלויות הכרוכות בשלב זה – עלות פסיכולוגית (בלבול, תסכול, חוסר ביטחון), עלות זמן ומאמץ – הן ביחס לשימוש באתר והן ביחס לערוצי מידע נוספים, אם נעשה בהם שימוש בפועל.

3. שלב הכנת הבקשה והגשתה

שלב הכנת הבקשה והגשתה עוסק במעבר מהבנת הזכות לפעולה מינהלית ממשית, וכולל את כלל הדרישות והפעולות הנדרשות לצורך הכנת הבקשה, מילוי הטפסים, צירוף מסמכים והגשת התביעה בפועל.

מדידה מצד המערכת: המדידה מתמקדת במאפייני הדרישות המינהליות ובאופן שבו תהליך ההגשה מעוצב ומופעל. נבחנים היקף הדרישות, בהירות ההנחיות, מורכבות הטפסים, מספר המסמכים הנדרשים, ואם קיימת הלימה בין המידע שניתן בשלב ההגשה לבין הדרישות בפועל. כמו כן נבחנות דרכי ההגשה הזמינות, דיגיטליות ולא-דיגיטליות. ככל שניתן, משולבים נתונים מינהליים כגון שיעור בקשות שהוגשו בהצלחה, שיעור בקשות שנדחו בשל פגמים טכניים, והיקף שימוש בערוצי הגשה שונים.

מדידה מצד משתמש השירות: המדידה מתמקדת בחוויית ביצוע הפעולות השונות הנדרשות להגשת הבקשה. נבחנת מידת הקושי במילוי הטפסים, באיסוף המסמכים ובהבנת הדרישות, חסמים רוחביים וחסמים פסיכולוגיים, וכן העלויות הכרוכות בכך – עלות זמן, עלות כספית ומאמץ.

4. שלב עיבוד הבקשה ומתן תשובה

שלב זה עוסק באופן שבו המערכת המינהלית מטפלת בבקשה לאחר הגשתה, וכולל את חוויית המתנה, אופן התקשורת של המערכת עם משתמש השירות לאורך התקופה, ואופן מסירת התשובה בסופה.

מדידה מצד המערכת: המדידה מתמקדת במאפייני תהליך העיבוד כפי שהוא מופעל בפועל: קיומם של זמני טיפול מוגדרים או משוערים, אפשרות למעקב אחר סטטוס הבקשה, ואופן התקשורת עם הפונה במהלך המתנה. נבחן אם המערכת יוזמת עדכונים, כיצד מועברות דרישות להשלמות, ועד כמה התקשורת ברורה, עקבית ונגישה. בנוסף נבחן אופן מסירת ההחלטה עצמה – בהירות ההודעה, קיומו של נימוק, והפניה להמשך אפשרי (למשל, ערר או השלמה). ככל שהדבר אפשרי, משולבים נתונים מינהליים כגון זמני טיפול בפועל, שיעור בקשות להשלמה, ושיעור החלטות שהתקבלו במסגרת לוחות הזמנים המוצהרים.

מדידה מצד משתמש השירות: המדידה מתמקדת בחוויית המתנה והתקשורת עם המערכת לאורך שלב זה. נבחנת מידת הבהירות לגבי מצב הבקשה, בדיקה האם המשתמש יודע "מה קורה עכשיו", ועד כמה קל היה לקבל מידע או מענה לשאלות. נמדדות גם העלויות הכרוכות בשלב זה, ובפרט עלות הזמן של המתנה, העלות הפסיכולוגית הנובעת מחוסר ודאות, מתח או חשש מדחייה, והמאמץ הנדרש להתמודדות עם פניות חוזרות או דרישות

להשלמות. ביחס לקבלת התשובה, נבחנת מידת ההבנה של ההחלטה וסיבתה ואם המשתמש יודע מה משמעותה ומהן האפשרויות העומדות בפניו בהמשך.

מפת המדדים: שלבים משלימים בתהליך מיצוי הזכויות

בנוסף לשלבי הליבה של תהליך מיצוי הזכויות, מפת המדדים כוללת גם מספר שלבים משלימים, שאינם מופיעים בכל זכאות או בכל מסלול, אך כאשר הם מתקיימים – יש להם השפעה משמעותית על יכולת המימוש בפועל ועל הנטלים הכרוכים בו. בהתאם לכך, פותחו עבורם רכיבי מדידה ייעודיים, המותאמים לאופיים המובחן ולדינמיקות הספציפיות שהם מייצרים. פירוט מלא של רכיבי המדידה של השלבים המשלימים מפורטים ב**נספח ג'**. להלן תיאור תמציתי של שלבים משלימים אלו.

1. תהליך הערכה מקצועית

כאשר מימוש הזכות מותנה בהערכה מקצועית (כגון ועדה רפואית, ראיון אישי או בדיקה תפקודית), שלב זה הופך לנקודת מפתח בתהליך. המדידה מתמקדת, מצד המערכת, בנגישות ההליך (זימון, תיאום מועד, נגישות פיזית וגיאוגרפית, ואפשרות להערכה מרחוק בצורה מקוונת), באיכות מהלך ההערכה (הסבר על מטרת ההליך, אפשרות למלווה, מקצועיות והוגנות), ובאופן קבלת ההחלטה ונימוקה. מצד משתמש השירות, נבחנת חוויית ההערכה עצמה, לרבות תחושת כבוד, הוגנות והקשבה, לצד הנטל הפסיכולוגי, עלויות זמן וכסף, והמאמץ הכרוך בהתמודדות עם ההליך. שלב זה רגיש במיוחד לסטיגמה ולפגיעה בדימוי העצמי, ולכן דורש המשגה ומדידה ייעודית.

2. טיפול בתלונה או ערר

שלב התלונה או הערר עוסק ביכולת של משתמש השירות להגיש ערר על החלטה או להתלונן על אופן הטיפול בעניינו. המדידה מצד המערכת מתמקדת בנגישות ההליך (קלות איתור המידע, אפשרויות ההגשה, ריבוי הערוצים), באיכות התקשורת במהלך ההמתנה, ובמידת הבהירות והנמקה של ההחלטה. נבחנת גם קיומה של למידה מערכתית מתלונות ועררים. מצד משתמש השירות, המדידה מתמקדת בקושי הנתפס בהגשת הערר, בחוויית ההמתנה והתקשורת, ובעלויות הזמן, הכסף והמאמץ הכרוכות בכך.

3. אספקת הזכות

שלב אספקת הזכות עוסק במעבר מהכרה בזכאות למימוש בפועל של הזכות, בפרט ביחד ל זכויות הבאות לידי ביטוי כשירות בעין (בשונה מגמלה). המדידה מצד המערכת מתמקדת בזמינות השירות, במועד תחילתו, ברציפותו, ובקיומם של מנגנוני פיקוח ובקרה, במיוחד כאשר האספקה מתבצעת באמצעות גורמים פרטיים. נבחנים גם מנגנוני תלונה על איכות השירות. מצד משתמש השירות, המדידה מתמקדת בחוויית קבלתו של השירות בפועל: נגישות, זמני המתנה, איכות המענה, בהירות ההנחיות, והנטלים הכרוכים במימוש – לרבות עלויות פסיכולוגיות, זמן ומאמץ. שלב זה מבליט כי תהליך מיצוי הזכויות אינו מתמצה באישור הזכאות וכי עלולים להיות חסמים משמעותיים גם בשלב "צריכת השירות", שהוא השלב החשוב ביותר במימוש האפקטיבי של הזכות.

4. חידוש, הארכה או עדכון של זכאות

שלב חידוש או עדכון הזכאות עוסק בשמירה על רצף הזכאות לאורך זמן. המדידה מצד המערכת מתמקדת בפנייה יזומה לזכאים, בזמני יידוע, בשמירה על נתונים קיימים, ובהיקף הדרישות החוזרות למסמכים. מצד משתמש השירות, המדידה מתמקדת ביכולת להבין את חובת החידוש, בקושי בהגשת הבקשה, בחוויית ההמתנה והתקשורת, ובעלויות הזמן, הכסף והמאמץ הכרוכות בכך. שלב זה ממחיש כיצד תהליכים מחזוריים עלולים להפוך למוקד של אי-מיצוי, גם בקרב מי שכבר הצליחו לממש את הזכות בעבר.

פרק 9: מודל ההפעלה של הברומטר

פרק זה מציג את מודל ההפעלה של הברומטר למיצוי זכויות חברתיות, ומתאר את האופן שבו מסגרת המדידה שפותחה בפרקים הקודמים מיושמת בפועל לבחינת תהליך מיצוי של זכות קונקרטית. מודל ההפעלה נועד לתרגם את המפה המושגית ומפת המדדים לכלי עבודה יישומי, המאפשר ניתוח תהליכי שיטתי של חסמים, הצלבה בין נקודות מבט שונות, ופיתוח צעדים לשיפור ההנגשה של זכויות חברתיות. להלן מוצגים שלבי ההפעלה של הברומטר, מן המיפוי הראשוני של מסע מיצוי הזכות ועד לעיצוב פתרונות וללמידה מתמשכת.

שלב 1: מיפוי מסע מיצוי הזכות ונקודות הממשק עם המערכת

בשלב הראשון מתבצע ניתוח שיטתי של תהליך מיצוי הזכות הנבחנת, כ"מסע משתמש השירות", החל מהשלב שבו מתעוררים הצורך והמודעות לזכות ועד למימושה בפועל ושמירת הזכאות לאורך זמן. ניתוח זה כולל זיהוי של שלבי התהליך, הפעולות הנדרשות מן הפרט בכל שלב, וההחלטות שעליו לקבל. לצד זאת, ממופה הרצף המקביל של פעולות המערכת: ייזום, הנגשת מידע, קליטת בקשות, עיבוד, קבלת החלטות, אספקת הזכות וטיפול בהמשכיות. הדגש בשלב זה הוא על נקודות הממשק בין שני הרצפים – המקומות שבהם פעולת המערכת פוגשת את פעולת המשתמש, ושהם מתהווים בפועל חסמים ונטלים מינהליים. מיפוי זה משמש כתשתית לכל שלבי המדידה, ומאפשר התאמה מדויקת של מפת המדדים לתהליך הקונקרטי הנבחן.

שלב 2: התאמת מסגרת המדידה הגנרית לזכות הספציפית

בשלב השני מותאמת מסגרת המדידה הגנרית של הברומטר לתהליך מיצוי הזכות המסוים, תוך שיח עם המערכת האחראית על הזכות. ההתאמה אינה משנה את ההיגיון המושגי של הברומטר, אלא מגדירה אילו שלבים רלוונטיים, אילו נקודות ממשק ייכללו במדידה, ואילו רכיבי מדידה יופעלו בפועל. שלב זה כולל גם הגדרה של גבולות הבדיקה (לדוגמה: שלבים שאינם באחריות הגורם שאחראי על הזכות), ומטרתו להבטיח שהמדידה תהיה ממוקדת, ישימה ומותאמת להקשר.

שלב 3: איסוף נתונים

בשלב השלישי נאספים הנתונים. איסוף הנתונים בנוי כך שיאפשר הצלבה בין נקודת המבט המוסדית לבין נקודת המבט של משתמש השירות. איסוף הנתונים מתבצע באופן שיטתי במקביל משלושה מקורות משלימים:

1. **איסוף נתונים על המערכת:** הנתונים יאספו באמצעות קידוד שיטתי של מאפייני התהליך בפועל בכל אחד מהשלבים. ככל הניתן חלקים אלו יסתייעו באיסוף מידע וקידודו באמצעים טכנולוגיים.
2. **איסוף נתונים ממשתמשי השירות:** הנתונים יאספו באמצעות שאלונים הכוללים כלי מדידה להערכת חוויית מיצוי הזכויות, הקושי הנתפס בביצוע פעולות שונות, ועלויות זמן, כסף, מאמץ והעלות הפסיכולוגית.
3. **נתונים מינהליים:** נתונים אלו יאספו, ככל שהם זמינים ורלוונטיים, לצורך השלמת התמונה התהליכית (כגון זמני טיפול, שיעורי נטישה, היקפי שימוש בערוצים שונים וכדומה).

שלב 4: ניתוח הממצאים ומיפוי חסמים

בשלב הרביעי מתבצע ניתוח משולב של כלל הנתונים שנאספו מצד המערכת, מצד משתמשי השירות ועל בסיס הנתונים המינהליים, במטרה למפות תמונה תהליכית של החסמים לאורך מסע מיצוי הזכות. הניתוח אינו מתכנס לציון כולל או למדד מסכם יחיד, אלא מבוסס על יצירת מפת מדדים רב-ממדית, המוצגת בגישת "רמזור". גישה זו משמשת ככלי אנליטי וויזואלי כאחד, ונועדה לאפשר להעריך את מצבם של שלבים שונים על פני רצף של תפקוד:

- **ירוק** מצוין שלב או רכיב תהליכי שבו רמת החסמים נמוכה, מנגנוני ההנגשה פועלים באופן אפקטיבי, והם מביאים לרמת קושי נמוכה יחסית בהתקדמות בתהליך מיצוי הזכויות.
- **צהוב** מצוין שלב או רכיב תהליכי שבו רמת החסמים בינונית, מנגנוני ההנגשה פועלים באופן חלקי או לא עקבי, והם מביאים לרמת קושי בינונית בהתקדמות בתהליך מיצוי הזכויות, לעיתים באופן שפוגע בעיקר באוכלוסיות מסוימות.
- **אדום** מצוין שלב או רכיב תהליכי שבו רמת החסמים גבוהה, מנגנוני ההנגשה חסרים או אינם אפקטיביים, והם מביאים לרמת קושי גבוהה בהתקדמות בתהליך מיצוי הזכויות, במידה העלולה להוביל לאי-הגשה, לנטישה של התהליך או למיצוי חלקי בלבד של הזכות.

הסיווג אינו מבוסס על מקור נתונים יחיד, אלא על הצלבה בין ממצאים מצד המערכת לבין חוויית המשתמש. כך, למשל, שלב עשוי להיתפס כתקין מנקודת מבט מוסדית אך להופיע

כצהוב או אדום כאשר משוקללות עלויות הזמן, המאמץ או הנטל הפסיכולוגי המדווחים על ידי משתמשי השירות.

שלב 5: עיצוב פתרונות והפחתת חסמים

השלב החמישי מתמקד בעיצוב פתרונות על בסיס הממצאים ומפת הרמזור. שלב זה מתקיים בשיתוף עם הגורם הציבורי האחראי על מימוש הזכות, ומכוון לפיתוח צעדים קונקרטיים להפחתת חסמים ושיפור ההנגשה של הזכות על בסיס עקרונות של מיצוי זכויות אקטיבי. ממצאי הברומטר ומפת הרמזור משמשים ככלי עבודה משותף, שנועד לאפשר לגוף האחראי על הזכות לבחון את פעולתו ולגבש פתרונות מבוססי-ראיות.

שלב 6: למידה מתמשכת והפעלה חוזרת

הברומטר מתוכנן ככלי מחזורי ולא כהערכה חד-פעמית. לפיכך, יישום הפתרונות מלווה בתכנון של הפעלה חוזרת של הברומטר, לצורך בחינת השפעתם של השינויים לאורך זמן. באופן זה, מפת המדדים משמשת גם ככלי לניטור, למידה ושיפור מתמשך של נגישות למיצוי זכויות חברתיות.

מקורות

- אלבשן, י' (2003). נגישות האוכלוסיות המוחלשות בישראל למשפט. *עלי משפט* ג 497, 518–515.
- בניש, א' ודוד, ל' (2018). זכות הגישה למנהל במדינת הרווחה: על (אי) מיצוי זכויות חברתיות וחובת הנגשה של החקיקה החברתית. *משפט וממשל*, יט, 1–37.
- ברק-ארז, ד' (2002). מדינת-הרווחה בישראל – בין החקיקה לבירוקרטיה. *עבודה, חברה ומשפט*. ט 175.
- גוטליב, ד' (2021). מיצוי זכויות חברתיות בישראל: ממצאי מחקר. *ביטחון סוציאלי*, 113, 17–47.
- גורדון, ד' ואליאב, ת' (1997). אוניברסליות מול סלקטיביות בהענקת קצבאות ילדים ותוצאות מגבלות הביצוע. *ביטחון סוציאלי*, 50, 75–84.
- גל, ג', שלו, מ' ואייזנשדט, מ' (2009). בזכות האוניברסליות? מיצוי זכויות אוניברסליות במערכת הביטחון הסוציאלי בישראל. נגישות לצדק חברתי בישראל. מרכז טאוב לחקר מדיניות חברתית. ירושלים.
- גל, ג'וני. 2006. *מדינת רווחה*. בתוך: רם, אורי וניצה ברקוביץ' (עורכים) *אי/שוויון*, באר-שבע: הוצאת הספרים של אוניברסיטת בן-גוריון. 228–233.
- דוח שנתי 66 מבקר המדינה (2016). *משרד הבריאות – שיקום נכי נפש בקהילה*.
- דורון, א' (2013). *קידום רעיון האזרחות החברתית כמאבק על צדק חברתי*. *ביטחון סוציאלי* 92, 75.
- דורון, א' ורוטר, ר' (1976). *עובדים בשכר נמוך וסובסידיות לשכרם*. ירושלים: המוסד לביטוח לאומי, מנהל מחקר והתכנון.
- הולר, ר', בניש, א', גל, ג' ותרשיש, נ' (2021) *מיצוי זכויות בישראל: מצב הידע וכיווני מחקר בעתיד*. *ביטחון סוציאלי*, 113, 8–16.
- ון-אורשוט, ו. (1999). *מגבלות המיקוד: על הסיבות מרובות המישורים לאי-מיצוי זכויות*. *ביטחון סוציאלי*, 56, 193–208.
- טולדנו, א' (2014). *מיצוי זכויות בדמי לידה*. ירושלים: המוסד לביטוח לאומי, מנהל המחקר והתכנון.
- טולדנו, א' (2015). *מיצוי זכויות בביטוח אבטלה מבין המתייצבים בשירות התעסוקה בשנת 2013*. ירושלים: המוסד לביטוח לאומי, מנהל המחקר והתכנון.

טולדנו, א' (2015). **מיצוי זכויות בדמי מזונות**. ירושלים: המוסד לביטוח לאומי, מנהל המחקר והתכנון.

טולדנו, א' וגוטליב, ד' (2014). **מיצוי זכויות בביטוח אבטלה**, נובמבר, 6-1.
יסעור-בורוכוביץ', ד', בנימין, א' ורנן-ברזילי, א' (2021). **פרספקטיבה מגדרית על מיצוי זכויות: המקרה של אלימות בן זוג**. ביטחון סוציאלי, 113, 201-171.

יקיר, א', גולשטיין-גלפרין, ר' ומוהבן, א' (2024). **הקשר בין אפקטיביות המערכות הציבוריות לבין איכות החיים של התושבים**. המכון הישראלי לדמוקרטיה.

ממן, ל', גולשטיין-גלפרין, ר', לישנסקי-פישר, ל' ושקד, נ' (2025). **מפת המדדים לטיוב השירות הציבורי בישראל**. כנס אלי הורוביץ לכלכלה וחברה 2025, המכון הישראלי לדמוקרטיה.

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

פז-פוקס, א' (2009). **מדוע זכויות עלי-ספר נשארות עלי ספר? נגישות לזכויות חברתיות – רקע תאורטי**. מתוך: גל, ג' ואייזנשטדט, מ'. נגישות לצדק חברתי. מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, ירושלים, 29-78.

Ali, S. A. M., & Altaf, S. W. (2021). Citizen trust, administrative capacity and administrative burden in Pakistan's immunization program. *Journal of Behavioral Public Administration*, 4(1), 1-17.

Baekgaard, M., Halling, A., & Moynihan, D. (2025). Burden tolerance: Developing a validated measurement instrument across seven countries. *Public Administration Review*, 85(2), 519-546.

Baekgaard, M., Martin, L., & Petersen, N. B. (2025). Experiences of administrative burden in context: Exploring differences across countries, policy domains, and socio-demography. *Public Administration*.

Baekgaard, M., Mikkelsen, K. S., Madsen, J. K., & Christensen, J. (2021). Reducing compliance demands in government benefit programs improves the psychological well-being of target group members. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 31(4), 806-821.

- Baekgaard, M., Moynihan, D. P., & Thomsen, M. K. (2021b). Why do policymakers support administrative burdens? The roles of deservingness, political ideology, and personal experience. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 31(1), 184-200.
- Baekgaard, M., & Tankink, T. (2022). Administrative burden: Untangling a bowl of conceptual spaghetti. *Perspectives on Public Management and Governance*, 5(1), 16-21.
- Barnes, C. Y. (2021). "It takes a while to get used to": The costs of redeeming public benefits. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 31(2), 295-310.
- Barnes, Carolyn Y., and Julia R. Henly. 2018. 'They are underpaid and understaffed': How clients interpret encounters with street-level bureaucrats. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 28(2), 456–456.
- Baumberg, B. (2016). The stigma of claiming benefits: A quantitative study. *Journal of social policy*, 45(2), 181-199.
- Bell, E., Christensen, J., Herd, P., & Moynihan, D. (2022). Health in citizen-state interactions: How physical and mental health problems shape experiences of administrative burden and reduce take-up. *Public Administration Review*, 83(2), 385-400.
- Bell, E., & Smith, K. (2022). Working within a system of administrative burden: How street-level bureaucrats' role perceptions shape access to the promise of higher education. *Administration & Society*, 54(2), 167-211.
- Benish, A., Tarshish, N., Holler, R., & Gal, J. (2024). Types of administrative burden reduction strategies: Who, what, and how. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 34(3), 349-358.

- Bhanot, S. P. (2021). Good for you or good for us? A field experiment on motivating citizen behavior change. *Journal of Behavioral Public Administration*, 4(1).
- Bisgaard, M. (2023). Dealing with bureaucracy: Measuring citizens' bureaucratic self-efficacy. *International Review of Public Administration*, 28(1), 45–63.
- Bruch, S. K., Ferree, M. M., & Soss, J. (2010). From policy to polity: Democracy, paternalism, and the incorporation of disadvantaged citizens. *American Sociological Review*, 75(2), 205-226.
- Bruckmeier, K., Riphahn, R. T., & Wiemers, J. (2021). Misreporting of program take-up in survey data and its consequences for measuring non-take-up: New evidence from linked administrative and survey data. *Empirical Economics*, 61(4), 1567–1616.
- Buijn, E. J. (2021). *The financial and administrative burden of financially vulnerable households* (Doctoral dissertation, Wageningen University and Research).
- Buttow, Clarissa Valli. (2025). Data-driven policy making and its impacts on regulation: A study of the OECD vision in the light of data critical studies. *European Journal of Risk Regulation*, 16(1), 114-132.
- Carey, G., Malbon, E., & Blackwell, J. (2021). Administering inequality? The national disability insurance scheme and administrative burdens on individuals. *Australian Journal of Public Administration*, 80(4), 854-872.
- Cecchini, Mathilde. nd. *Into the unknown—The administrative burden of uncertainty in citizen-state interactions*. Working Paper
- Chareyron, S. & Domingues, P. (2018). Take-up of social assistance benefits: The case of the French *homeless*. *Review of Income and Wealth*, 64(1), 170-191.

- Christensen, J., Aarøe, L., Baekgaard, M., Herd, P., & Moynihan, D. P. (2020). Human capital and administrative burden: The role of cognitive resources in citizen-state interactions. *Public Administration Review*, 80(1), 127-136.
- Chudnovsky, M., & Peeters, R. (2021). The unequal distribution of administrative burden: A framework and an illustrative case study for understanding variation in people's experience of burdens. *Social Policy & Administration*, 55(4), 527-542.
- Chudnovsky, M., & Peeters, R. (2022). A cascade of exclusion: Administrative burdens and access to citizenship in the case of Argentina's national identity document. *International Review of Administrative Sciences*, 88(4), 1068-1085.
- Collie, A., Sheehan, L., McAllister, A., & Grant, G. (2021). The learning, compliance, and psychological costs of applying for the disability support pension. *Australian Journal of Public Administration*, 80(4), 873-890.
- Cook, Kay. 2021. Gender, malice, obligation and the state: Separated mothers' experiences of administrative burdens with Australia's child support program. *Australian Journal of Public Administration*, 80(4), 912–32.
- Currie, J. (2004). *The take-up of social benefits (working paper no. 10488)*. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- Currie, J. (2006). The take-up of social benefits. In *Public policy and the distribution of income*, ed. A. J. Auerbach, D. Card, & J. M. Quigley, 80–148. New York: Russell Sage Foundation.
- Dahlman, C. J. (1979), 'The problem of externality'. *The Journal of Law and Economics*, 22, 141–62.
- Decker SL, Abdus S, Lipton BJ (2022) Eligibility for and enrollment in medicaid among nonelderly adults after implementation of the affordable Care Act. *Medical Care Research and Review*, 79(1), 125-132
- 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).
- Daigneault, P. M. (2024). Reconceptualizing administrative burden around onerous experiences. *Perspectives on Public Management and Governance*, 7(4), 124-136.
- Dean, H. (2015). *Social rights and human welfare*. Routledge.
- Döring, M. (2021). How-to bureaucracy: A concept of citizens' administrative literacy. *Administration & Society*, 53(8), 1155-1177.
- Eurofound (2015). *Access to social benefits: Reducing non-take-up*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Döring, M., & Madsen, J. K. (2022). Mitigating psychological costs—the role of citizens' administrative literacy and social capital. *Public Administration Review*, 82(4), 671-681.
- Falk G (2017) Temporary assistance for needy families (TANF): Size of the population eligible for and receiving cash assistance. Congressional Research Service Report R44724
- Felstiner, W. L., Abel, R. L., & Sarat, A. (2017). The emergence and transformation of disputes: Naming, blaming, claiming.... In *Theoretical and Empirical Studies of Rights* (pp. 255-306). Routledge.
- Finn, D. & Goodship, J. (2014). *Take-up of benefits and poverty: An evidence and policy review*. London: Center for Economic & Social Inclusion.
- Goedemé, T., & Janssens, J. (2020). The concept and measurement of non-take-up: An overview with a focus on the non-take-up of social benefits. InGRID-2 Project Report.
- Griffiths, R. (2024). Universal credit and automated decision making: a case of the digital tail wagging the policy dog?. *Social Policy and Society*, 23(1), 1-18.
- Gross, C. (2018). Background information and methodology for measuring non-take-up in the EU. *European Economic Review*, 67(2), 345–368.

- Holler, R., & Tarshish, N. (2024). Administrative burden in citizen-state encounters: The role of waiting, communication breakdowns and administrative errors. *Social Policy and Society*, 23(3), 593-610.
- Halling, A., & Baekgaard, M. (2024). Administrative burden in citizen–state interactions: A systematic literature review. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 34(2), 180-195.
- Hannafi, C., Le Gall, R., Omalek, L., & Marc, C. (2022). *Regularly measuring the non-take-up of the RSA and the employment bonus: Method and results* (Doctoral dissertation, Direction de la recherche des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) Ministère de l'Emploi et de la Solidarité).
- Hattke, F., Hensel, D., & Kalucza, J. (2020). Emotional responses to bureaucratic red tape. *Public Administration Review*, 80(1), 53-63.
- Hatke, F., Hatke, J., Hensel, D., Herd, P., Kalucza, J., Moynihan, D., & Vogel, R. (2022, November). Face-to-face with administrative burdens: Physiological measures and behavioral consequences of psychological costs. In *2022 APPAM Fall Research Conference*. APPAM.
- Heinrich, C. J. (2018). Presidential address:“A thousand petty fortresses”: Administrative burden in US immigration policies and its consequences. *Journal of Policy Analysis and Management*, 37(2), 211-239.
- Heinrich, C. J., Camacho, S., Binsted, K., & Gale, S. (2022). An audit test evaluation of state practices for supporting access to and promoting Covid-19 vaccinations. *Social Science & Medicine*, 301, 114880.
- Herd, P., DeLeire, T., Harvey, H., & Moynihan, D. P. (2013). Shifting administrative burden to the state: The case of medicaid take-up. *Public Administration Review*, 73(s1), S69-S81.
- Herd, P., & Moynihan, D. P. (2019). *Administrative burden: Policymaking by other means*. Russell Sage Foundation

- Hernanz, V., Malherbet, F., & Pellizarri, M. (2004). *Take-up of benefits in OECD countries: A review of the evidence*. Paris: OECD.
- Hock, H., Jones, J. T., Levere, M., & Wittenburg, D. (2021). Using behavioral outreach to counteract administrative burden and encourage take-up of simplified disability payment rules. *Journal of Behavioral Public Administration*, 4(1).
- Holler, R., & Tarshish, N. (2024). Administrative burden in citizen-state encounters: The role of waiting, communication breakdowns and administrative errors. *Social Policy and Society*, 23(3), 593-610.
- Holler, Roni, Noam Tarshish, and Efrat Kaplan. 2024. "That's where the hunt for the correction begins": Experiences of administrative errors as sites of administrative burden. *International Journal of Social Welfare*, 33(4), 806-18. doi: <https://doi.org/10.1111/ijsw.12637>
- Howlett, Michael. (2009). Policy analytical capacity and evidence-based policy-making: Lessons from Canada. *Canadian public administration*, 52(2), 153-175.
- Hoynes, H., Schanzenbach, D. W., & Almond, D. (2016). Long-run impacts of childhood access to the safety net. *American Economic Review*, 106(4), 903-934.
- Janssens, J. (2023). *Gaps in Belgium's final safety net: Towards a better measurement and understanding of non-take-up of social benefits in Belgium* (Doctoral dissertation). University of Antwerp.
- Jilke, S., Bækgaard, M., Herd, P., & Moynihan, D. (2024). Short and sweet: Measuring experiences of administrative burden. *Journal of Behavioral Public Administration*, 7.
- Jones, L., Marvin, C., Keyli, L., & Jairo, Y. (2023). 2023 Provincial Redtape Provincial Report Card - 13th Edition. Toronto: Canadian Federation of Independent Business.

- Kalucza, J., & Sievert, M. (2024). Alleviating administrative burden through digitalization and redesign: A laboratory experiment on student financial aid in Germany. *International Journal of Social Welfare*, 33(4), 786-805.
- Kingsley GT (2017) Trends in housing problems and federal housing assistance. Washington, DC: Urban Institute
- Ko, W., & Moffitt, R. A. (2024). Take-up of social benefits. *Handbook of Labor, Human Resources and Population Economics*, 1-42.
- Krippendorff, K. (2018). *Content analysis: An introduction to its methodology* (4th ed.). SAGE Publications.
- Kyle, M. A., & Frakt, A. B. (2021). Patient administrative burden in the US health care system. *Health Services Research*, 56(5), 755-765.
- Larsson, K. K. (2021). Digitization or equality: When government automation covers some, but not all citizens. *Government information quarterly*, 38(1), 101547.
- Lasky-Fink, J., & Linos, E. (2024). Improving delivery of the social safety net: The role of stigma. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 34(2), 270-283.
- Linos, E., Reddy, V., & Rothstein, J. (2024). Demystifying college costs: How nudges can and can't help. *Behavioural Public Policy*, 8(3), 497-518.
- Linos, E., Quan, L. T., & Kirkman, E. (2020). Nudging early reduces administrative burden: Three field experiments to improve code enforcement. *Journal of Policy Analysis and Management*, 39(1), 243-265.
- Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public service*. Russell sage foundation.
- Lopoo, L. M., Heflin, C., & Boskovski, J. (2020). Testing behavioral interventions designed to improve on-time SNAP recertification. *Journal of Behavioral Public Administration*, 3(2).

- Madsen, Jonas Krogh. nda. Compliant but discouraged? How administrative burden influence unemployment benefit recipients' job search motivation. Working Paper.
- Madsen, J. K., Baekgaard, M., & Kvist, J. (2023). Scarcity and the mindsets of social welfare recipients: Evidence from a field experiment. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 33(4), 675-687.
- Madsen, C. Ø., Lindgren, I., & Melin, U. (2022). The accidental caseworker—How digital self-service influences citizens' administrative burden. *Government Information Quarterly*, 39(1), 101653.
- Madsen, J. K., Mikkelsen, K. S., & Moynihan, D. P. (2022). Burdens, sludge, ordeals, red tape, oh my!: a user's guide to the study of frictions. *Public Administration*, 100(2), 375-393.
- Marc, C., Portela, M., Hannafi, C., Le Gall, R., Rode, A., & Laguërodie, S. (2022). *Non-take-up of minimum social benefits: Quantification in Europe. DREES Report No. 94.*
- Marston, G., & Watts, R. (2003). Tampering with the evidence: a critical appraisal of evidence-based policy-making. *The drawing board: An Australian review of public affairs*, 3(3), 143-163.
- Masood, A., & Nisar, M. (2021). Administrative capital and citizens' responses to administrative burden. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 31(1), 56-72.
- Maynard-Moody, S., & Musheno, M. (2000). State agent or citizen agent: Two narratives of discretion. *Journal of public administration research and theory*, 10(2), 329-358.
- Mayring, P. (2014). *Qualitative content analysis: Theoretical foundation, basic procedures and software solution.*

- Moynihan, D., P. Herd, and H. Harvey. (2015). Administrative Burden: Learning, Psychological, and Compliance Costs in Citizen-State Interactions.” *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25(1), 43–69.
- Moynihan, D. P., Herd, P., & Ribgy, E. (2016). Policymaking by other means: Do states use administrative barriers to limit access to medicaid?. *Administration & Society*, 48(4), 497-524.
- Mood, C. (2006). Take-up down under: Hits and misses of means-tested benefits in Australia. *European Sociological Review*, 22(4), 443-458.
- Nelson, K., & Nieuwenhuis, R. (2021). Towards a new consolidated framework for analysing benefit coverage. *Journal of European Social Policy*, 31(3), 352-362. <https://doi.org/10.1177/0958928721996653>.
- 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.
- Nisar, M. A., & Masood, A. (2024). Governance by artifacts: Theory and evidence on materiality of administrative burdens. *Public Administration Review*, 84(6), 1052-1066.
- Olsen, A. L., Kyhse-Andersen, J. H., & Moynihan, D. (2022). The unequal distribution of opportunity: A national audit study of bureaucratic discrimination in primary school access. *American Journal of Political Science*, 66(3), 587-603.
- Peeters, R. (2020). The political economy of administrative burdens: A theoretical framework for analyzing the organizational origins of administrative burden. *Administration & Society*, 52(4), 566–92.
- Peeters, R. (2023). Digital administrative burdens: An agenda for analyzing the citizen experience of digital bureaucratic encounters. *Perspectives on Public Management and Governance*, 6(1), 7-13.

- Peeters, R., & Campos, S. A. (2021). Taking the bite out of administrative burdens: How beneficiaries of a Mexican social program ease administrative burdens in street-level interactions. *Governance*, 34(4), 1001-1018.
- Peeters, R., Renteria, C., & Cejudo, G. M. *nd*. *How information capacity shapes administrative burdens: A comparison of the citizen experience of the COVID-19 vaccination programs in the United States, Mexico, and the Netherlands*. Working paper.
- Roosma, F., van Oorschot, W., & Gelissen, J. (2016). The Achilles' heel of welfare state legitimacy: Perceptions of overuse and underuse of social benefits in Europe. *Journal of European Public Policy*, 23(2), 177-196.
- Schreier, M. (2012). *Qualitative content analysis in practice*. SAGE.
- Selin, J. L. (2019). The best laid plans: How administrative burden complicates voting rights restoration law and policy. *Mo. L. Rev.*, 84, 999.
- Shahab, S., & Lades, L. K. (2024). Sludge and transaction costs. *Behavioural Public Policy*, 8(2), 327-348.
- Straßheim, Holger. (2017). Trends towards evidence-based policy formulation. In *Handbook of policy formulation* (pp. 504-521). Edward Elgar Publishing.
- Sunstein, C. (2022). Sludge Audits. *Behavioural Public Policy*, 1–20. doi:10.1017/bpp.2019.32.
- Talbot, C. (2005). *Encouraging take up: awareness of and attitudes to Pension Credit* (No. 234). Corporate Document Services.
- Thaler, R. H. and C. R. Sunstein (2008), *Nudge: Improving decisions about health, wealth, and happiness*. New Haven: Yale University Press.
- Thomsen, M. K., Baekgaard, M., & Jensen, U. T. (2020). The psychological costs of citizen coproduction. *Journal of public administration research and theory*, 30(4), 656-673.

- Torczyner, J. (2001). The application of human rights advocacy theory to organizational innovation in Israel: The Community Advocacy/Genesis Israel experience. *International Journal of Social Welfare*, 10(2).
- United States Department of Agriculture. (2022). Trends in USDA supplemental nutrition assistance program participation rates: Fiscal year 2016 to fiscal year 2019. Nutrition Assistance Program Report Series, Office of Policy Support.
- Vergauwen, S., Linchet, N., & Thiry, M. (2022). Non-take-up of benefits: Theoretical insights and empirical evidence. *International Journal of Social Welfare*, 31(2), 219–232.
- Widlak, A., & Peeters, R. (2020). Administrative errors and the burden of correction and consequence: How information technology exacerbates the consequences of bureaucratic mistakes for citizens. *International Journal of Electronic Governance*, 12(1), 40-56.
- Williamson, O. E. (1998). Transaction cost economics: How it works; where it is headed. *De Economist*, 146: 23–58.
- Yates, S., Carey, G., Malbon, E., & Hargrave, J. (2022). 'Faceless monster, secret society': Women's experiences navigating the administrative burden of Australia's National Disability Insurance Scheme. *Health & Social Care in the Community*, 30(5), e2308-e2317.

נספח א' - טווחי שיעור מיצוי זכויות בעולם על פי הסקירה של (Ko & Moffitt 2024)

מדינה	תכנית	שנה	שיעור מיצוי הזכויות	הערות	מקור
ארה"ב					
שיעור מיצוי הזכויות הנמוך ביותר במדינה	סיוע במגורים	2015	21%		Kingsley (2017)
שיעור מיצוי הזכויות הגבוה ביותר במדינה	סיוע התזונה המשלימה בארה"ב (SNAP)	2019	84% למשק בית, 83% לפרט	שיעור המיצוי בתכנית Medicaid מוערך בהיקף דומה בקרב ילדים (84%)	USDA (2022)
אוסטריה					
שיעור מיצוי הזכויות הנמוך ביותר במדינה	סיוע סוציאלי	2003	44% בקרב מבקשי זכאות, 52% מסכום התביעות		Fuchs (2007)
שיעור מיצוי הזכויות הגבוה ביותר במדינה	הכנסה מינימלית	2015	70%	לאחר רפורמה	Fuchs et al. (2020)
בלגיה					
שיעור מיצוי הזכויות הנמוך ביותר במדינה	הבטחת הכנסה	2005	43%-24%	ישנו מרחב לשיקול דעתי מקומי. נדרשת נכונות לעבוד	Bouckaert and Schokkaert (2011)
שיעור מיצוי הזכויות הגבוה ביותר במדינה	החזר מוגדל של הוצאות טיפול רפואי	2011	40%		Eurofound (2015)
דנמרק					
שיעור מיצוי הזכויות הנמוך ביותר במדינה	סיוע במגורים	1987-1992	67%	ישנן הגבלות על סובסידיות עבור מבקשים שאינם פנסיונרים	
שיעור מיצוי הזכויות הגבוה ביותר במדינה	סיוע מיוחד במגורים	1987-1992	85% לפנסיונרים		Hansel and Hultin (1997)
פינלנד					
שיעור מיצוי הזכויות הנמוך ביותר במדינה	הכנסה מינימלית	1995	40%		Bargain et al. (2012)
שיעור מיצוי הזכויות הגבוה ביותר במדינה	סיוע סוציאלי עבור בעלי הכנסה נמוכה והוצאה גבוהה	2003	60%-50%		Eurofound (2015)
צרפת					

מדינה	תכנית	שנה	שיעור מיצוי הזכויות	הערות	מקור
שיעור מיצוי הזכויות הנמוך ביותר במדינה	גמלה במהלך עבודה	2010-2011	32%		Domingo and Pucci (2011, 2014)
שיעור מיצוי הזכויות הגבוה ביותר במדינה	סיוע במגורים	1999	99%-95%	מדגם משקי בית שמקבלים הטבות משפחתיות (N=670)	Simon (2000)
גרמניה					
שיעור מיצוי הזכויות הנמוך ביותר במדינה	סיוע בהכנסה	2002	33%	ירידה מתמשכת (?)	Frick and Groh-Sambe rg (2007)
שיעור מיצוי הזכויות הגבוה ביותר במדינה	תכניות SGB/II ו-SGB/XII עבור מועסקים מתחת לגיל 65, מעל 65 גיל 65 ומובטלים	2008	66%-57%		Bruckmeier et al. (2013, 2021)
יוון					
שיעור מיצוי הזכויות הנמוך ביותר במדינה	הטבת ילד שלישי	1994-2001	52%-31%		Finn and Goodship (2014)
שיעור מיצוי הזכויות הגבוה ביותר במדינה	פנסיה מינימלית	2004-2005	71%-59%	Matsaganis et al. (2010) מצאו טווח של 40%-34% לאותה תכנית בשנת 2004	Finn and Goodship (2014)
אירלנד					
שיעור מיצוי הזכויות הנמוך ביותר במדינה	סיוע בהכנסה משפחתית	1994	29%-23%	נדרשת תעסוקה במשרה מלאה	Callan et al. (1995)
שיעור מיצוי הזכויות הגבוה ביותר במדינה	סיוע בהכנסה משפחתית	2005	30% בקרב מבקשי זכאות, 36% מסכום התביעות	נדרשת תעסוקה במשרה מלאה	Callan and Keane (2008)
לוקסמבורג					
שיעור מיצוי הזכויות הנמוך ביותר במדינה	הכנסה מינימלית	2007	35%		Amétépé (2012)
שיעור מיצוי הזכויות הגבוה ביותר במדינה	הכנסה מינימלית	2006	46%	אין הבדל במיצוי זכויות בין אזרחים ומהגרים בקרב בעלי הכשרה נמוכה	Amétépé and Hartmann-Hirsch (2010)
הולנד					

מדינה	תכנית	שנה	שיעור מיצוי הזכויות	הערות	מקור
שיעור מיצוי הזכויות הנמוך ביותר במדינה	גמלת קיום מיוחדת	2008	57%-20%		Eurofound (2015)
שיעור מיצוי הזכויות הגבוה ביותר במדינה	גמלת דיור	2002	93% בקרב מקבלי סיוע סוציאלי באמסטרדם		Finn and Goodship (2014)
פורטוגל	הבטחת הכנסה מינימלית	2001	72%		Finn and Goodship (2014)
ספרד					
שיעור מיצוי הזכויות הנמוך ביותר במדינה	הטבות לקשישים על בסיס מבחן הכנסה	2004	40%-34%		Finn and Goodship (2014)
שיעור מיצוי הזכויות הגבוה ביותר במדינה	הטבות נלוות לפנסיה	2004	80%-76%	זכאות אוטומטית על מוערכת על ידי סוכנות פנסיה; ניתן לקבל הזמנה להגשת בקשה	Matsaganis et al. (2010)
שוודיה	סיוע סוציאלי	1985, 1997	30%-20%		Gustafsson (2002)
שווייץ	סיוע סוציאלי	2012	74%		Hübelin (2019)
אנגליה					
שיעור מיצוי הזכויות הנמוך ביותר במדינה	גמלת מחפשי עבודה	2014-2015	50%	נדרש לחפש עבודה	Department of Work and Pensions (2016)
שיעור מיצוי הזכויות הגבוה ביותר במדינה	סיוע בהכנסה	2000, 2001	95%-86%	בעיקר להורים יחידנים	Hernanz et al. (2004)
יפן					
שיעור מיצוי הזכויות הנמוך ביותר במדינה	סיוע ציבורי	1995-2001	20%-16%		Tachibanaki and Urakawa (2006)
שיעור מיצוי הזכויות הגבוה ביותר במדינה	הטבות ילדים	1996	23%	זכאות על סמך סדר לידה	Abe (2002)
אוסטרליה					
שיעור מיצוי הזכויות הנמוך ביותר במדינה	תשלומי הורות	2002	71%		Mood (2006)
שיעור מיצוי הזכויות הגבוה ביותר במדינה	גמלת אבל	2007-2008	100%		BaKer (2010)

ניו-זילנד

מדינה	תכנית	שנה	שיעור מיצוי הזכויות	הערות	מקור
שיעור מיצוי הזכויות הנמוך ביותר במדינה	גמלת מחפשי עבודה תמיכה בהורה יחידני	2016	26%	בהתאם למבחן הכנסה	Chapple and Hyslop (2021)
שיעור מיצוי הזכויות הגבוה ביותר במדינה		2016	52%		Chapple and Hyslop (2021)
צ'כיה	גמלת דיור	2010	30%	מתבצעת הערכת שינוי הגמלה בהתאם לשינוי בשכר הדירה	Jahoda and Špalková (2012)
הונגריה	סיוע סוציאלי	2003	57%-55%	נדרש חיפוש אקטיבי של עבודה והשתתפות בתכנית יעודית	Firle and Szabó (2007)
ליטא	סיוע סוציאלי	2011	32%		Fuchs et al. (2020)
סלובקיה	הטבות צרכים חומריים	2009	21%		Eurofound (2015)
דרום אפריקה	מענק ילדים	2011	76%	התוכנית הגדולה ביותר באפריקה. מאז שנת 2010 ילדים נדרשים להגיע לבית הספר	South Africa Social Security Agency and UNICEF (2013)
בולגריה	שיעור מיצוי הזכויות הנמוך ביותר במדינה	2007	53%-27%		Tasseva (2016)
שיעור מיצוי הזכויות הגבוה ביותר במדינה	גמלת ילדים	2007	66%-61%		Tasseva (2016)
סין	מערכת הרפואה השיתופית הלאומית	2007-2009	93%-87%	מוצע לכל הפרטים באזורים כפריים בעלי הכנסה נמוכה. נדרש שיתוף בעלויות	Chen and Jin (2012)
קזחסטן	העברת מזומנים מותנית	2012	51%-48%	נדרשת נוכחות בבית הספר, טיפול רפואי ונוכחות באימונים	O'Brien and Pellerano (2015)
ישראל	שיעור מיצוי הזכויות הנמוך ביותר במדינה	2015	21-17.5% %	שרותי שיקום לנכי נפש	דוח מבקר המדינה (2016))

מדינה	תכנית	שנה	שיעור מיצוי הזכויות	הערות	מקור
שיעור מיצוי הזכויות <u>הגבוה</u> ביותר במדינה	קצבת זקנה בסיסית וגם קצבת ילדים	2006	כ-99%		(גוטליב 2021)

טבלה 2. שיעור מיצוי זכויות בישראל

מקור	הערות	שיעור מיצוי	שנה	תכנית
דורון ורוטר (1976)	כ-34% מהזכאים לא קיבלו תשלום, כ-29% קיבלו תשלום יתר	כ-47% מהזכאים קיבלו את הסכום שהגיע להם	1970-1971	מענקי התייקרות לעובדים בשכר נמוך
גורדון ואליאב (1997)		80%	1985-1992	קצבאות ילדים
גורדון ואליאב (1997)		86%	1992-1999	קצבאות ילדים
רימרמן, שוורץ ולי-אור (2000)		כ-39%	2000	הכרה כנכה במוסד לביטוח לאומי
גל, שלו ואייזנשטדט (2009)		מעל 95% במשפחות בהן הילד הצעיר עד גיל 14, 87%-92% כאשר הילד הצעיר בגילאי 15-17.	2004-2006	קצבאות ילדים
גל, שלו ואייזנשטדט (2009)		90%-100% בקרב גברים בגיל המוחלט ברוב קבוצות האוכלוסייה, כ-80% בקרב נשים בגיל המוחלט.	2001-2004	קצבאות זקנה ושאיירים
גוטליב על בסיס דוח שערך טולדנו וגוטליב (2014).		39.5%	2010	קצבת אבטלה
גוטליב (2021)		95.4%	2013	דמי לידה
גוטליב (2021)		71.6%-88.8%	2009-2013	דמי מילואים
גוטליב (2021)		74.7%	2010	קצבת נכות כללית
גוטליב (2021)		47.5% כל השנה, 62.8% חלק מהשנה	2013	הבטחת הכנסה
גוטליב על בסיס דוח שערך טולדנו (2015)		96.7%	2015	דמי מזונות
גוטליב (2021)		כ-99%	2006	קצבת זקנה בסיסית
גוטליב (2021)		כ-99%	2006	קצבת ילדים

טולדנו (2014)	95.4%	2011	דמי לידה
טולדנו (2015א)	מבין המתייצבים בלשכות התעסוקה 98%	2013	קצבת אבטלה
דוח מבקר המדינה (2016)	21%-17.5%	2015	שרותי שיקום לנכי נפש

נספח ב' – ברומטר צד מערכת וצד משתמש השירות: שלבי ליבה

מבנה הגמלה	פירוט השלבים השונים למימוש הזכות וקבלתה	
נתונים רקע מנהליים קיימים	היקף פניות: מספר הבקשות או הפניות שהוגשו בתקופה נתונה. שיעור זכאים חדשים: אחוז פניות חדשות לעומת כלל הפניות. יחס בין פתיחה לאישור: אחוז הבקשות שאושרו לעומת כלל הבקשות שהוגשו. שיעור דחיות: אחוז הבקשות שנדחו, מנותבות לערר, או בוטלו לפני טיפול. סיבות דחייה: פילוח לפי סיבות (למשל: אי-עמידה בתנאי זכאות, חוסר מסמכים, אי-הופעה, טעות טכנית). משך טיפול: ממוצע והתפלגות זמן הטיפול בין הגשה להחלטה; ולפי שלבים (הנגשה, הערכה, החלטה). דפוסי כניסה ויציאה: ניתוח משך הזכאות הממוצע ותדירות כניסה ויציאה ממערכת השירות.	
מודעות: כיצד גילתה/נודע לך כי אתה זכאי.ת לזכות זו? - באינטרנט, אם סימנת אפשרות זו אנא ציין באיזה אתר: כל זכות/ אתר ביטוח לאומי/ אתר משרד ממשלתי/אחר - משפחה - חברים - ארגון שמסייע במיצוי זכויות, אם סימנת אפשרות זו אנא ציין איזה ארגון: _____ - בעקבות ביקור/פניה לשירות ממשלתי - קיבלתי מכתב/הודעה מהשירות הממשלתי - אחר מסוגלות: באיזה מידה לאחר שהבנת שאתה עשוי להיות זכאי לזכות הרגשת כי תהיה מסוגל להתמודד עם תהליך התביעה? (הסכמה) רתיעה: באיזה מידה חששת מהתהליך לפני תחילתו? (הסכמה) למדרגי 4-5 ממה חששת? _____ הערכת שיעור הקצבה: האם לפני הגשת הבקשה ידעת מה שיעור הקצבה הצפוי שתקבל? (הערכה) הערכת סיכוי הצלחה: באיזה מידה לפני תחילת התהליך הערכת שתצליח לקבל את הקצבה? (הערכה)	הנגשה אקטיבית איתור זכאים פוטנציאליים: האם קיימת מדיניות או מערכת לזיהוי אוטומטי של זכאים פוטנציאליים על בסיס נתונים קיימים? (הערכה) דיוק הפנייה: האם הפנייה מופצת לזכאים הפוטנציאליים (אינה שולחת הודעות שגויות או לא רלוונטיות)? (הערכה) ערוצים: האם הפנייה מופצת בערוצים מרובים ומותאמים לקהל היעד? (דיגיטלי, דואר, טלפוני, SMS) (הערכה) קמפיינים ציבוריים: האם מתקיימים קמפיינים רחבים להעלאת מודעות לזכויות? (הערכה) מעקב אחר תוצאות: האם מתבצע מעקב אחר היענות לפנייה היזומה ומידת ההשפעה על מיצוי הזכויות? (הערכה) איכות בהירות ופשטות: האם המסר בפנייה היזומה מנוסח בשפה פשוטה? (הסכמה) הנעה לפעולה: האם המסר בפנייה היזומה כתוב בלשון פעילה/מניעה לפעולה? (הסכמה) נתונים מינהליים מספר פניות יזומות שבוצעו בתקופה נתונה. שיעור היענות לפניות יזומות/שיעור זכאים שהחלו הליך מיצוי בעקבות פנייה יזומה.	יזימה מצד המערכת - פנייה יזומה מצד המערכת, במטרה להנגיש זכויות לזכאים פוטנציאליים.

הנגשת מידע -
מתן מידע מלא,
 בהיר, מדויק
 ומעודכן לציבור
 הרחב אשר
 מאפשר לפרט
 בחינת הזכאות
 והבנה איך צריך
 לממש אותה
מתן מענה פרטני
 לפונים
 (פרונטלי/מוקדי
 שירות
 טלפוני/צ'אט),
 לסיוע בהבנת
 תנאי הזכאות
 ואופן מימוש
 הזכות.

אתר:

נגישות המידע

קלות מציאת האתר: באיזה מידה קל
 למצוא את האתר? (הסכמה)
התמצאות באתר: באיזה מידה קל
 להתמצא באתר? (הסכמה)
 קריאות ויזואלית: האם האתר מעוצב
 בצורה שמקלה על ההתנהלות
 בו? (הסכמה)
 [שימושיות]

שפות נוספות: האם המידע קיים בשפות
 נוספות? דגש: ערבית, רוסית, אמהרית,
 אנגלית (הערכה)
היקף הנגישות: האם כל המידע מתורגם?
 (הערכה) אחוז דפי המידע המתורגמים
 איכות התרגום: מה איכות התרגום?
 (הסכמה)

איכות (התוכן)

מידע מלא: האם יש את כל המידע הדרוש
 לגבי הגשת הבקשה? (הערכה). מה
 חסר?

מידע מדויק ועדכני: האם המידע מדויק
 ועדכני בהתאם לחוק?
 (הערכה). מה חסר/לא מדויק?

רלוונטיות: האם כל המידע שמופיע הוא
 רלוונטי? (הערכה) – מה המידע
 מיותר

שפה

פשטות ובהירות: באיזה מידה התוכן
 באתר בהיר ופשוט להבנה?
 (הסכמה)

קריאות: מה רמת הקריאות של הטקסט
 באתר? [פרידה]
 מדד Flesch-Kincaid כדי להעריך את
 רמת הקריאות של טקסטים.
 [נגישות לאנשים עם מוגבלות]

הנגשת מידע

מחשבוניים: האם קיימים עזרים קונקרטיים
 המאפשרים למקבל השירות לבחון באופן
 ספציפי (אישי או פוטנציאלי) את הזכאות
 שלו (עצם הזכאות/גובה הזכאות)
 (הערכה)

ויזואליות: האם נעשה שימוש
 באייקונים/תמונות כדי לעזור ללקוח
 לזהות ולהבין מידע חשוב? (הערכה)
 האם יש שימוש בתרשים להמחשת
 התהליך? (הערכה)

שימוש באתר

נגישות

קלות איתור: באיזה מידה היה קל/קשה
 למצוא את האתר? (מאמץ)
 התמצאות: באיזה מידה היה לך קל
 להתנהל ולמצוא תוכן באתר? (מאמץ)
 נגישות לשפות: באיזה מידה המידע
 הופיע בשפה שמתאימה לך? (הסכמה)
 אתגר טכנולוגי/דיגיטלי: באיזה מידה נתקלת
 בקושי טכנולוגי/דיגיטלי במהלך הניסיון להשיג
 מידע לגבי הזכות (הסכמה)

איכות (התוכן)

מידע מלא: באיזה מידה קיבלת באתר את כל
 המידע שהיה דרוש לך? (הסכמה)
מידע מדויק ועדכני: באיזה מידה המידע
 באתר היה מדויק ועדכני? (הסכמה)
רלוונטיות: האם כל המידע באתר היה נראה
 לך רלוונטי? (הסכמה/פשטות ובהירות: באיזה
 מידה המידע באתר היה ברור וקל להבנה?
 (הסכמה)

הבנה
 הבנת זכאות: האם המידע באתר אפשר לך
 להבין האם אתה צפוי להיות זכאי? (הערכה)
 הבנת גובה ההטבה: האם המידע באתר
 אפשר לך להבין מה סכום הקצבה הצפוי?
 (הערכה)
 הבנת שלבי המיצוי: עד כמה המידע באתר
 כיוון אותך לשלבים בתהליך אשר עליך לבצע?
 (הערכה)

הערכה כוללת שלב איתור מידע באתר

נטל פסיכולוגי

באיזה מידה במהלך חיפוש המידע באתר
 חשת את הרגשות הבאים: (הסכמה)
 מתוסכל
 מתוח
 חסר שליטה

הערכת היחס

עידוד: באיזה מידה המידע שהופיע באתר
 עודד אותך להתקדם בתהליך? (הסכמה)

עלות זמן

כמה זמן להערכתך לקח לך למצוא ולהבין
 את המידע באתר?
 האם להערכתך זמן זה הינו סביר?
 (הסכמה)

מאמץ כולל

באיזה מידה היה קל או קשה למצוא ולהבין
 את המידע באתר? (מאמץ)
 באיזה מידה המאמץ היה סביר? (הסכמה)

שביעות רצון כללית: מה שביעות רצוןך
 מהנגישות והאיכות של המידע שקיבלת לגבי

הזכות? (הסכמה) למדרגי 1-2 ממה לא היית מרוצה? ערוצים נוספים: שאלות למי שפנה למוקד טלפוני או לסניף או צ'ט/בוט נגישות ערוץ מתאים: באיזה מידה מצאת ערוץ שנוח לך להגשת הבקשה? (הסכמה) נגישות גיאוגרפית (סניף) - באיזה מידה הסניף היה נגיש לך פיזית (מבחינת מרחק נסיעה, שימוש בתחב"ץ, חניה)? [נגישות לאנשים עם מוגבלות] נגישות לשפות שונות - באיזה מידה המידע הופיע בשפה שמתאימה לך? (הסכמה) אתגר טכנולוגי/דיגיטלי (צ'ט/בוט): באיזה מידה נתקלת בקושי טכנולוגי/דיגיטלי במהלך הניסיון להשיג מידע לגבי הזכות (הסכמה) איכות (השירות) מידע מלא: באיזה מידה קיבלת [בערוץ] את כל המידע שהיה דרוש לך? (הסכמה) מידע מדויק ועדכני: באיזה מידה המידע [בערוץ] היה מדויק ועדכני? (הסכמה) פשטות ובהירות: באיזה מידה המידע [בערוץ] היה ברור וקל להבנה? (הסכמה) הבנה הבנת זכאות: האם המידע שניתן לך אפשר לך להבין האם אתה צפוי להיות זכאי? (הערכה) הבנת גובה ההטבה: האם המידע שניתן לך אפשר לך להבין מה סכום הקצבה הצפוי? (הערכה) הבנת שלבי המיצוי: עד כמה המידע שניתן לך כיוון אותך לשלבים בתהליך אשר עליך לבצע? (הערכה) הערכה כוללת איתור מידע דרך ערוצים נוספים נטל פסיכולוגי באיזה מידה במהלך חיפוש המידע באתר חשת את הרגשות הבאים: (הסכמה) מתוסכל מתוח בעל שליטה הערכת היחס כבוד: באיזה מידה הרגשת שהיחס שקיבלת היה מכבד? (הערכה) הוגנות: באיזו מידה הרגשת שקיבלת יחס הוגן? (הערכה) הקשבה: באיזו מידה הרגשת שנותן השירות קשוב אליך? (הערכה) שוויון: באיזו מידה הרגשת שנותן השירות מתייחס אליך כמו לאחרים? (הערכה)	ערוצים נוספים לקבלת מידע: שירות פרונטאלי (אנושי; סניף/פנים אל פנים); שירות טלפוני (אנושי); צ'ט אנושי/וואטסאפ (אנושי; בכתב; סינכרוני); תמיכה/פניה מקוונת/"צור קשר" באתר (אנושי; בכתב; לא סינכרוני); בוט - טכנולוגי נגישות זמינות: - יש מערכת זימון תור/ניהול תורים (הערכה) - שעות מתן שירות - יש מידע באתר על שעות קבלה (ערוצי קבלת שירות) (הערכה) - נגישות לשפות: זמינות מענה בשפות שונות. [נגישות לאנשים עם מוגבלות] איכות (השירות) מקצועיות נותן הסיוע: - האם כל פקיד/מוקדן יכול לענות על כל הסוגיות? (הערכה) - האם המידע מאפשר למקבל השירות לבחון באופן ספציפי (אישי או פוטנציאלי) את הזכאות שלו/סטטוס הטיפול? (הסכמה) - האם ניתנת תמיכה טכנית/דיגיטלית? (הערכה) - האם ניתנת תמיכה במילוי טפסים? (הערכה) - איכות/משך ההכשרה שמקבלים נתונים מינהליים: - נתוני שימוש באתר (מספר כניסות; זמן שהיה באתר; מאפייני שימוש) - מספר פניות לכל ערוץ - זמני המתנה לשירות- זמן ממוצע - מספר התלונות
---	--

עידוד: האם הרגשת שהמענה שניתן אותך עודד אותך להתחיל/להתקדם בתהליך? (הערכה) עלות זמן זמינות השירות: באיזו מידה היית מרוצה משעות הפתיחה והקבלה של השירות? (הסכמה) המתנה: באיזו מידה היית מרוצה מזמני ההמתנה לשירות? (הסכמה) כמה זמן לקח לך למצוא ולהבין את המידע באמצעות {הערוץ}? _____ האם להערכתך זמן זה הינו סביר? (הסכמה) מאמץ כולל באיזה מידה היה קל או קשה לקבל ולהבין את המידע באמצעות {הערוץ}? (מאמץ) באיזה מידה המאמץ היה סביר? (הסכמה) שביעות רצון כללית: מה שביעות רצוןך מהנגישות והאיכות של המידע שקיבלת לגבי הזכות {בערוץ}? (הסכמה) למדרגי 1-2 ממה לא היית מרוצה?		
<u>מילוי טפסים</u> נגישות איתור הטופס: עד כמה היה לך קל למצוא את הטופס הנכון להגשה? (מאמץ) נגישות לשפות שונות: באיזה מידה הטופס היה בשפה שמתאימה לך? (הסכמה) אתגר טכנולוגי/דיגיטלי: באיזה מידה נתקלת בקושי טכנולוגי/דיגיטלי במהלך מילוי הטופס (הסכמה) איכות קלות מילוי: עד כמה היה קל או קשה להשלים את מילוי הטופס? (מאמץ) פשטות ובהירות: עד כמה ההוראות בטופס היו מובנות וברורות לפעולה? נימוק לדרישות בטופס: האם היה ברור לך מדוע מבקשים כל פרט או שדה בטופס? עלות זמן כמה זמן להערכתך לקח לך למלא את הטופס/ים? _____ האם להערכתך זמן זה הינו סביר? (הסכמה) <u>צירוף מסמכים</u> נגישות מורכבות השגת מסמכים: עד כמה היה קשה להשיג את המסמכים (מסמכים שאינם ברשותך, צורך בפניה לרשויות שונות וכדומה)? (מאמץ)	<u>מילוי טפסים</u> נגישות קלות גישה: האם הטופס קל למציאה ולגישה? (הערכה) נגישות לשפות שונות: האם הטפסים נגשים למילוי בשפות שונות? (הערכה) איכות פשטות ובהירות: באיזה מידה השאלות/הוראות בטופס כתובות באופן בהיר ופשוט להבנה? (הסכמה) רלוונטיות: האם כל השאלות המופיעות בטופס רלוונטיות? לא/כן (הערכה) – מה המידע מיותר _____ אפשרות לאוטומציה: האם המידע הנדרש/מסמכים/אישורים כבר קיימים אצל הרשויות? [כאשר רלוונטי] (הערכה) אורך הטופס: מספר עמודים/מספר תיבות למילוי נימוק: באיזה מידה היה ברור לך מדוע נדרש מידע מסוים וכיצד ישתמשו בו? (הסכמה) [יבדק רק בנקודות שבהן נדרש מידע רגיש ו/או מקיף; דוג': ויתור סודיות רפואית] <u>צירוף מסמכים</u> נגישות מורכבות: עד כמה מורכב להשיג את המסמכים? (הסכמה) עלות כספית: הערכת העלויות הנדרשות מצד המערכת לצורך הגשת הבקשה (למשל: אגרה; אישור נוטריוני)	תהליך הכנת הבקשה/תביעה והגשתה עיצוב הטפסים תמיכה במילוי הטפסים קליטה פורמלית של הבקשה (טופס ידני, טופס מקוון, פנייה פרונטלית).

איכות בהירות דרישות מסמכים: באיזה מידה היה ברור אילו מסמכים צריך לצרף וכיצד להשיגם? (הסכמה) נימוק לדרישת מסמכים: האם נאמר לך מדוע נדרש כל מסמך? (הערכה) עלות כספית האם נדרשה הוצאה כספית לצורך השגת המסמכים? כן/ לא מה היתה העלות? _____ האם להערכתך עלות זו הינה סבירה? עלות זמן כמה זמן להערכתך לקח לך להשיג המסמכים? _____ האם להערכתך זמן זה הינו סביר? (הסכמה) הגשה כיצד הגשת את הבקשה? (באיזה ערוץ) הגשה דיגיטלית פשטות הליך ההזדהות: עד כמה היה קל או קשה לבצע את תהליך ההזדהות במערכת? (הסכמה) קלות שימוש במערכת: עד כמה היה קל או קשה להשתמש במערכת להגשת הבקשה? (מאמץ) העלאת קבצים: עד כמה היה קל או קשה לצרף קבצים ללא תקלות? (מאמץ) האם פנית לתמיכה לצורך מילוי והגשה דיגיטלית במהלך הכנת הבקשה? כן/לא באיזה מידה קיבלת מענה? (הסכמה) הגשה לא דיגטליות עד כמה היה קל או קשה להגיש את הבקשה באופן לא דיגיטלי? (מאמץ) האם פנית לתמיכה לצורך מילוי הטופס במהלך הכנת הבקשה? כן/לא באיזה מידה קיבלת מענה? (הסכמה) הערכה כוללת שלב הכנת הבקשה נטל פסיכולוגי איזה מידה תהליך מילוי הטפסים והגשתם חשת את הרגשות הבאים: (הסכמה) מתוסכל מתוח חסר שליטה בושה אשמה אי נוחות דימוי/סטגימה דימוי שלילי: באיזו מידה חשתה פגיעה בדימוי העצמי בעקבות הגשת הבקשה? (הסכמה)	איכות פשטות ובהירות: האם יש הוראות ברורות אילו מסמכים נדרשים ואיך לספקם? (הסכמה) רלוונטיות: האם כל השאלות המופיעות בטופס רלוונטיות? (הערכה) – מה המידע מיותר מספר מסמכים/אישורים: כמה מסמכים/אישורים שונים נדרש לצרף רשימת בדיקה: האם ישנה רשימת בדיקה לסיוע באיסוף מסמכים? (הערכה) נימוק: האם מוסבר מדוע נדרשים המסמכים וכיצד ישתמשו בהם? [יבדק רק בנקודות שבהן נדרש מידע רגיש ו/או מקיף] (הערכה) הגשה נגישות דיגיטלית פשטות הליך ההזדהות: באיזה מידה תהליך האימות פשוט? (הסכמה) קלות שימוש: האם הפלטפורמה הדיגיטלית להגשת המסמכים קלה לשימוש? (הסכמה) פונקציות: האם הטופס כולל כלים דיגיטליים שמסייעים בהשלמה מהירה ומניעת שגיאות? (הערכה) התקדמות: האם הלקוח יכול לשמור את הטופס תוך כדי תהליך המילוי? (הערכה) גמישות בהעלאה: האם ניתן להעלות קבצים בפורמטים מגוונים? (הערכה) קבלת אישור הגשה: האם אישור על הגשה מתקבל במיידית? (הערכה) האם יש תמיכה בצד הטכני/דיגיטלי של ההגשה (הערכה) אפשרויות הגשה לא דיגטליות ערוצים: באילו ערוצים ניתן להגיש את הטפסים שלא דיגטלית? אפשרות להגשה בדואר; אפשרות להגשה פיסית ללא צורך בהמתנה בתור 24/7; הגשה ישירות לפקיד בסניף בתיאום פגישת. תמיכה: האם ניתן מענה גם במילוי טפסים והגשתם (הערכה) נתונים מינהליים: שיעור המגישים דיגיטלית; דאטה מינהלי על כמה זמן לוקח למלא את הטופס, כמה מתחילים למלא ולא מסיימים, משך המילוי ניתוח תלונות לגבי טפסים/מסמכים
--	--

חשש מפגיעה בתדמית: באיזה מידה חששת מפגיעה בתדמית (איך אנשים רואים אותך) בעקבות הגשת הבקשה? (הסכמה) עלות זמן כמה זמן להערכתך לקח לך סך הכל תהליך הגשה הבקשה? האם להערכתך זמן זה הינו סביר?(הסכמה) עלות כספית האם נדרשה להוצאה כספית לשם הגשת הבקשה מעבר להוצאות בגין הפקת המסמכים (נסיעות הדפסות וכדומה)? כן/ לא מה היתה העלות? האם להערכתך עלות זו הינה סבירה? מאמץ כללי באיזה מידה תהליך מילוי הטפסים והגשתם היה קל או קשה לאתר את המידע? (מאמץ) באיזה מידה המאמץ היה סביר לדעתך? (הסכמה) שביעות רצון כללית (שלב): מה שביעות רצונך מתהליך מילוי הטפסים והגשתם לגבי הזכות? (הסכמה) למדרגי 1-2 ממה לא היית מרוצה? פרט: _____		
המתנה הבנה וציפיות: האם היתה לך הבנה כמה זמן יעריך תהליך ההמתנה? (הסכמה) עדכונים שוטפים: האם קיבלת עדכונים על מצב הטיפול בבקשה? מעקב עצמי: עד כמה היה ברור לך היכן אפשר לבדוק את סטטוס הבקשה? (הסכמה) אי-ודאות: עד כמה הרגשת חוסר בהירות לגבי מה קורה עם הבקשה בזמן ההמתנה? עלות זמן כמה זמן לקח תהליך ההמתנה? האם להערכתך זמן זה הינו סביר? (הסכמה) עלות כספית האם ההמתנה פגעה בך כלכלית (לדוגמה: דחיית תשלום, חוב, אובדן הכנסה)? (הערכה) להערכתך מה היתה העלות? האם להערכתך עלות זו הינה סבירה? (הסכמה) עדכון - הודעות: _____ עדכון - הודעות:	המתנה תיאום ציפיות: האם הלקוחות מקבלים תמונה בהירה לגבי תהליך עיבוד הבקשה ולגבי משך ההמתנה הצפוי? (הסכמה) עדכונים: האם הלקוחות מקבלים עדכונים על ההתקדמות בתהליך עיבוד הבקשה? (הערכה) אפשרות למעקב: האם הלקוחות יכולים לעקוב אחר מצב ההתקדמות? (הערכה) עדכון - הודעות: _____ נגישות • הודעות טקסט (SMS, ווטסאפ) • מכתבים תחומי הודעות • הודעת דחיה/קבלה • הודעת עדכון בתהליך	עיבוד הבקשה ומתן תשובה בדיקה של הבקשה על ידי הגורם המטפל, ובמידת הצורך השלמת פרטים מול הפונה או מול גורמים נוספים. תקשורת תוך כדי מימד הזמן מתן תשובה הודעה רשמית על החלטה – אישור, דחייה, או קבלה חלקית.

בקשת השלמה: האם קיבלת בקשה להשלמת מידע? כן/לא חזרה על מסמכים: האם נתבקשת להגיש שוב מסמכים שכבר הגשת? (הערכה) קבלת התשובה נגישות ערוצים: עד כמה ערוצי העדכון התאימו לצרכיך? נגישות לשפות : באיזה מידה המידע הופיע בשפה שמתאימה לך? (הסכמה) איכות בהירות פשטות: עד כמה התשובה שניתנה הייתה מובנת וברורה? (הסכמה) הבנת היקף ההטבה: האם הובהר בצורה ברורה מה בדיוק אושר / מה גובה הקצבה / מה היקף השירות? (הסכמה) הנעה לשלבים הבאים: האם היה ברור מה עליך לעשות עכשיו (למשל התחלת קבלת שירות, או הגשת ערר)? (הסכמה) נימוק: האם ניתן הסבר מספק לסיבה לקבלת או דחיית הבקשה? (הסכמה) הערכה כוללת שלב עיבוד הבקשה ומתן תשובה נטל פסיכולוגי איזה מידה במהלך תהליך ההמתנה חשת את הרגשות הבאים: (הסכמה) מתוסכל מתוח חסר שליטה בושה אשמה אי נוחות הערכת יחס כבוד: באיזה מידה הרגשת שההודעות שקיבלת הביעו יחס מכבד? (הערכה) הוגנות: באיזו מידה הרגשת שקיבלת יחס הוגן? (הערכה) דימוי/סטיגמה דימוי שלילי: באיזו מידה חשתה פגיעה בדימוי העצמי בעת קבלת התשובה? (הסכמה) מאמץ כללי באיזה מידה תהליך התקשורת עם המערכת עד לקבלת התשובה היה קל או קשה (מאמץ) באיזה מידה המאמץ לתקשר עם המערכת היה סביר לדעתך? (הסכמה) שביעות רצון כללית (שלב): מה שביעות רצון מהתקשורת מול המערכת וההתנהלות עד קבלת תשובה לגבי הזכות? (הסכמה) למדרגי 1-2 ממה לא היית מרוצה? פרט: _____	• הודעת סיום זכאות/שלילה תזמון: האם ההודעה נשלחת בזמן המתאים מבחינת השלב בתהליך? (הערכה) ערוצי תקשורת במהלך ההמתנה: האם הערוצים הנוספים נותנים מענה גם בשלב ההמתנה? זמינות היסטוריית התקשורת/הודעות (הערכה) שפות נוספות: האם המידע קיים בשפות נוספות? איכות פשטות ובהירות: האם ההודעה כתובה בשפה פשוטה ובהירה? (הסכמה) קריאות: באיזו מידה ההודעה קלה לקריאה? (הסכמה) התאמה אישית: האם נעשה שימוש בהתאמה אישית בהודעה? (הערכה) רלוונטיות: האם התוכן בהודעה רלוונטי? (הערכה) הנעה לפעולה: האם ההודעה כתובה בלשון פעילה/מניעה לפעולה; האם ההודעה מסבירה בבירור מה הלקוח צריך לעשות שלב אחר שלב? האם נעשה שימוש בהנחיות תכנון כדי לעזור ללקוח לנקוט פעולה? (הסכמה) אמפתיה: האם תוצאות שליליות או בלתי צפויות מועברות בצורה אמפתית? (הסכמה) נימוק: האם להודעה יש מטרה ברורה? (הערכה)
--	---

נספח ג' – ברומטר צד מערכת וצד משתמש השירות: שלבים משלימים

צד הלקוח	מפת מדדים	שלב בתהליך מיצוי הזכויות
<u>הודעה וזימון</u> האם זמן ההתרעה לפי מועד ההגשה היה מספק (על מנת להשיג את חוות דעת והערכות נוספות)? (הערכה) האם מועד הזימון תאם את דחיפות הבקשה? (הערכה) <u>מהלך ההערכה</u> נגישות נגישות גיאוגרפית (סניף) - באיזה מידה הסניף/מקום ביצוע ההערכה היה נגיש לך פיזית (מבחינת מרחק נסיעה, שימוש בתחב"ץ, חניה)? [נגישות לאנשים עם מוגבלות] נגישות לשפות שונות - באיזה מידה תהליך ההערכה בוצע בשפה שמתאימה לך? (הסכמה) איכות מקצועיות: באיזה מידה הרגשת שתהליך ההערכה התנהל באופן מקצועי? (הסכמה) מידע מדויק ועדכני: האם הוסברה לך מטרת ההערכה ושלביה? (הסכמה) בהירות ופשטות: האם ההסברים ניתנים בשפה פשוטה וברורה להבנה? (הסכמה) בדיקת הבנה: האם נבדקת הבנת הנבדק במהלך ההליך? (הסכמה) <u>קבלת תשובה</u> בהירות פשטות: עד כמה התשובה שניתנה הייתה מובנת וברורה? (הסכמה) הבנת היקף ההטבה: האם הובהר בצורה ברורה מה בדיוק אושר / מה גובה הקצבה / מה היקף השירות? (הסכמה) נימוק: האם ניתן הסבר מספק לסיבה לקבלת או דחיית הבקשה? (הסכמה) <u>הערכה כוללת של תהליך ההערכה</u> הערכת היחס: כבוד: באיזה מידה הרגשת שהיחס שקיבלת היה מכבד? (הערכה) הוגנות: באיזו מידה הרגשת שקיבלת יחס הוגן? (הערכה) הקשבה: באיזו מידה הרגשת שנותן השירות קשוב אליך? (הערכה) שוויון: באיזו מידה הרגשת שנותן השירות מתייחס אליך בצורה זהה כמו לאחרים? (הערכה) עידוד: האם הרגשת שהמידע והמענה שניתן לך עודד אותך להתחיל/להתקדם בתהליך? (הערכה) נטל פסיכולוגי איזה מידה במהלך תהליך ההערכה חשת את הרגשות הבאים: (הסכמה)	<u>הודעה וזימון</u> בהירות ההודעה: האם ההודעה כוללת פירוט ברור של מטרת ההערכה, מיקומה, זהות הגוף המעריך והמסמכים הדרושים? (הערכה) זמן הודעה מראש: מהו זמן ההודעה מראש בממוצע? תיאום מועד: האם קיימת אפשרות לבחירת מועד מבין חלופות או אפשרות לדחייה? (הערכה) <u>מהלך ההערכה</u> נגישות מרחק ונגישות גיאוגרפית: האם מקום ביצוע ההערכה נגיש מבחינת מרחק? מבחינת תחבורה ציבורית? חניה? (הערכה) נגישות פיזית: האם מקום ההערכה נגיש מבחינה פיזית? (הערכה) הערכה מרחוק: האם קיימת אפשרות לביצוע הערכה מרחוק (וידאו, טלפון)? (הערכה) איכות הצגת מטרת ההליך: האם מוסברת לנבדק מטרת ההערכה ושלביה? (הסכמה) אפשרות למלווה: האם ניתנת אפשרות לנוכחות מלווה בעת ההערכה? (הערכה) <u>קבלת תשובה</u> קבלת פירוט: האם ניתן לנבדק עותק מסיכום ההערכה? (הערכה) נימוק: האם נמסרת לנבדק החלטה מנומקת וברורה? (הערכה) <u>נתונים מינהליים</u> משך מהפניה ועד הערכה: זמן ממוצע ממועד הפניה ועד מועד ההערכה. משך מההערכה ועד החלטה: זמן ממוצע ממועד ההערכה ועד מתן החלטה. הערכות חוזרות: שיעור הערכות חוזרות בעקבות קבלת ערר. ביטולים ואי-הופעה: שיעור ביטולים או אי-הגעה למועד ההערכה.	תהליך הערכה (מקצועי) כאשר נדרש, מנגנון של הערכה מקצועית (כגון ועדה רפואית, ראיון אישי או בדיקה תפקודית) לשם בחינת היבטים מסוימים של הזכאות.

מתוסכל מתוח חסר שליטה בושה אשמה אי נוחות דימוי/סטיגמה דימוי שלילי: באיזו מידה חשתה פגיעה בדימוי העצמי בעקבות תהליך ההערכה? (הסכמה) חשש מפגיעה בתדמית: באיזה מידה חששת מפגיעה בתדמית (איך אנשים רואים אותך) בעקבות תהליך ההערכה? (הסכמה) עלות זמן כמה זמן לקח להשלים את ההערכה (מהזימון עד קבלת ההחלטה)? האם להערכתך זמן זה הינו סביר? (הסכמה) עלות כספית האם נדרשת להוצאה כספית על קבלת חוות דעת של איש מקצוע? כן/לא מה היתה העלות? האם להערכתך עלות זו הינה סבירה? האם נדרשה להוצאה כספית לשם השלמת תהליך ההערכה מעבר להוצאות בגין הפקת המסמכים/ליווי (נסיעות, יעוץ רפואי, יעוץ משפטי)? כן/לא מה היתה העלות? האם להערכתך עלות זו הינה סבירה? מאמץ כללי באיזה מידה תהליך ההערכה היה קל או קשה? (מאמץ) באיזה מידה המאמץ היה סביר לדעתך? (הסכמה) שביעות רצון כללית (שלב): מה שביעות רצון מתהליך ההערכה שנדרש במסגרת מיצוי הזכות? (הסכמה) למדריגי 1-2 ממה לא היית מרוצה? פרט: _____		
מודעות: כיצד גילתה/נודע לך כי אתה יכול להגיש ערר/תלונה? קלות איתור: באיזה מידה היה קל/קשה למצוא את המידע לגבי האפשרות להגיש ערר/תלונה ומה שכרוך בכך? (מאמץ) נגישות לשפות: באיזה מידה המידע הופיע בשפה שמתאימה לך? (הסכמה) הגשה ערוץ מתאים: באיזה מידה מצאת ערוץ שנוח לך להגשת הערר? (הסכמה)	הנגשה אקטיבית עדכון לגבי אפשרות הגשת תלונה/ערר אפשרות להגשה: האם קיימת אפשרות להגיש תלונה או ערר? (הערכה) קלות איתור: האם המידע על אפשרות הגשת תלונה או ערר מוצג באופן ברור ובולט באתר, בטפסים ובהודעות ההחלטה? (הסכמה) הגשה ערוצים: האם ניתן להגיש תלונה או ערר	טיפול בתלונה/ערר הפעלת מערך נגיש טיפול בתלונות/עררי מ.

	באמצעים מגוונים (פרונטלי, דואר, מקוון, דוא"ל)? (הערכה) המתנה תיאום ציפיות: האם נמסר למתלונן מידע על שלבי הטיפול הצפויים וזמן משוער למענה על הערר? (הערכה) הודעות עדכונים שוטפים: האם נמסרים עדכונים על תהליך בירור התלונה/ערר? (הערכה) הודעה על החלטה: פשטות ובהירות: האם ההודעה כתובה בשפה פשוטה ובהירה? (הסכמה) נימוק: האם החלטת הערר או התשובה לתלונה מנומקת וברורה? (הסכמה) למידה מערכתית: האם מתקיים ניתוח מערכתי של התלונות/עררים לצורך תיקון מדיניות ושיפור שירות? (הסכמה) נתונים מינהליים מספר תלונות/עררים שהתקבלו בתקופה נתונה. משך ממוצע לטיפול בתלונה/ערר. שיעור החלטות ששונן בעקבות ערר. שיעור תלונות שהובילו לפעולות תיקון.	קלות מילוי: עד כמה היה קל או קשה להשלים את הליך הגשת הערר/תלונה? (מאמץ) אתגר טכנולוגי/ דיגיטלי: באיזה מידה נתקלת בקושי טכנולוגי/דיגיטלי במהלך הניסיון להגיש ערר/תלונה (הסכמה) המתנה תיאום ציפיות: באיזה מידה ידעת מה זמן ההמתנה המשוער? (הסכמה) הודעות עדכונים: האם ידעת איך והיכן להתעדכן לאורך ההמתנה לתשובה לערר? (הערכה) בהירות פשטות: עד כמה התשובה שניתנה הייתה מובנת וברורה? (הסכמה) נימוק: האם ניתן הסבר מספק לסיבה לקבלת או דחיית הבקשה? (הסכמה) הערכה כוללת טיפול בתלונה/ערר עלות זמן כמה זמן לקח לך להכין ולהגיש את התלונה/הערר? כמה זמן לקח עד שקיבלת תשובה? באיזה מידה פרק הזמן עד למתן התשובה היה להערכתך סביר? (הסכמה) עלות כספית האם נדרשה הוצאה כספית להגשת התלונה/הערר? כן/ לא אם כן, מה היתה העלות? האם להערכתך עלות זו הינה סבירה? מאמץ כללי באיזה מידה היה קל או קשה להגיש ערר/תלונה? (מאמץ) באיזה מידה המאמץ היה סביר? (הסכמה) שביעות רצון כללית (שלב): מה שביעות רצונך מתהליך הגשת הערר לגבי הזכות? (הסכמה) למדרגי 1-2 ממה לא היית מרוצה? פרט: _____ * במידה ויש הליך ערר בטריבוטל מנהלי יפותח רכיב שמתייחס לדיון בועדת הערר.
אספקת הזכות אספקת השירות לפונה פיקוח גורמים חיצוניים האחראים לאספקת של על	נגישות קלות איתור: האם המידע על אופן קבלת השירות מוצג באופן ברור באתר, בהודעות או במכתבים? (הסכמה) זמינות השירות: האם השירות נגיש מבחינת מיקום ושעות פעילות? (הערכה) זמן תחילת השירות: האם השירות מתחיל במועד סביר לאחר קביעת הזכאות? (הערכה) רציפות השירות: האם נשמר רצף באספקת השירות? (הערכה) איכות	נגישות קלות איתור: באיזה מידה היה קל/קשה למצוא את המידע לגבי אופן המימוש השירות? (מאמץ) נגישות גיאוגרפית (סניף) - באיזה מידה הסניף היה נגיש לך פיזית (מבחינת מרחק נסיעה, שימוש בתחב"ץ, חניה)? [נגישות לאנשים עם מוגבלות] נגישות לשפות שונות - באיזה מידה המידע הופיע בשפה שמתאימה לך? (הסכמה)

השירות בפועל	איכות השירות: האם השירות הניתן עומד בסטנדרטים שנקבעו במפרט השירות? פיקוח על מפעילים: האם מתקיים מנגנון פיקוח ובקרה סדיר על הגופים החיצוניים המספקים את השירות? (הערכה) מנגנון תלונות: האם קיימת אפשרות להגיש תלונה או לדווח על ליקויים במתן השירות? (הערכה) <u>נתונים מינהליים</u> שיעור זכאים שהחלו לקבל את השירות מתוך כלל אלו שזכאותם אושרה. משך ממוצע בין מועד ההחלטה למועד תחילת השירות. מספר התלונות על אספקת השירות. דוחות הפיקוח על מפעילים חיצוניים.	זמינות השירות: באיזו מידה היית מרוצה משעות הפתיחה והקבלה של ספק השירות? (הסכמה) המתנה: באיזו מידה היית מרוצה מזמני ההמתנה לשירות? (הסכמה) איכות מידע מלא/מספק: באיזה מידה המענה שקיבלת היה מקצועי? (הסכמה) מידע מדויק ועדכני: האם הוסבר לך בפירוט מה נדרש למימוש השירות? (הסכמה) שפה נוחה: האם ההסברים ניתנים בשפה פשוטה וברורה להבנה? (הסכמה) קלות הגשה: באיזה מידה הפרוצדורה שנדרשה למימוש השירות היתה קלה/קשה? (מאמץ) אתגר טכנולוגי/ דיגיטלי: באיזה מידה נתקלת בקושי טכנולוגי/ דיגיטלי במהלך הניסיון לממש את השירות? (הסכמה) <u>הערכה כוללת שלב מימוש השירות</u> נטל פסיכולוגי איזה מידה תהליך מילוי הטפסים והגשתם חשת את הרגשות הבאים: (הסכמה) מתוסכל מתוח חסר שליטה בושה אשמה אי נוחות דימוי/סטיגמה דימוי שלילי: באיזו מידה חשתה פגיעה בדימוי העצמי בעקבות הפניה למימוש השירות? (הסכמה) עלות זמן כמה זמן להערכתך לקח לך לממש אתהשירות? האם להערכתך זמן זה הינו סביר? (הסכמה) מאמץ כללי באיזה מידה תהליך מימוש השירות והגשתם היה קל או קשה לאתר את המידע? (מאמץ) באיזה מידה המאמץ היה סביר לדעתך? (הסכמה) שביעות רצון כללית (שלב): מה שביעות רצוןך מתהליך מימוש השירות? (הסכמה) למדרגי 1-2 ממה לא היית מרוצה? פרט: _____
טיפול בבקשת חידוש/הארכה/עדכון זכאות	<u>מודעות: האם המערכת מעדכנת לגבי הצורך בחידוש/הארכה/עדכון זכאות?</u> קלות איתור: האם המידע על הליך החידוש/העדכון מוצג באופן ברור ובולט באתר, בהודעות או במכתבים? (הסכמה)	<u>מודעות:</u> כיצד ידעת שעליך להגיש בקשה לחידוש/הארכה/עדכון זכאות? קלות איתור: באיזה מידה היה קל/קשה למצוא את המידע לגבי חידוש/הארכה /עדכון זכאות ומה שכרוך בכל? (מאמץ)

טיפול בפניה של הפונה לחידוש/הארכת הזכאות; קליטת דיווחים; תקופתיים; התאמת זכאות חדשה עקב שינוי נסיבות.	פנייה יזומה: האם המערכת פונה לזכאים באופן יזום לקראת מועד סיום הזכאות? (הערכה) ועד יידוע: האם הפנייה נמסרת בזמן המאפשר היערכות סבירה של הזכאי? (הערכה) ערוצים: האם ניתן להגיש בקשת חידוש בערוצים מגוונים (מקוון, דוא"ל, דואר, פרונטלי)? (הערכה) הגשה שמירה על נתונים קיימים: האם ניתן למלא את הבקשה תוך שימוש בנתונים הקיימים במערכת (מילוי מקדים/אוטומטי)? (הערכה) מסמכים נדרשים: האם נדרשים מסמכים חדשים בלבד, או שיש דרישה חוזרת למסמכים שכבר הוגשו בעבר? (הערכה) המתנה תיאום ציפיות: האם נמסר לפונה מידע על שלבי הבדיקה וזמן הטיפול הצפוי? (הערכה) הודעות עדכונים שוטפים: האם נמסרים עדכונים במהלך הטיפול בבקשת החידוש? (הערכה) הודעה על החלטה: האם ההחלטה נמסרת בערוצים נגישים ובאופן בהיר? (הסכמה) נימוק: האם ההחלטה מנומקת וברורה? (הסכמה) שמירה על רצף זכאות: האם נשמר רצף הזכאות בין התקופה הקודמת לחדשה? (הערכה) נתונים מינהליים שיעור בקשות חידוש/עדכון שהתקבלו בתקופה נתונה. שיעור בקשות שנדחו עקב אי-השלמת מסמכים או איחור בהגשה. משך ממוצע לטיפול בבקשת חידוש.	נגישות לשפות : באיזה מידה המידע הופיע בשפה שמתאימה לך? (הסכמה) הגשה ערוצים: באיזה מידה מצאת ערוץ שנוח לך להגשת הערר(הבקשה)? (הסכמה) קלות מילוי: עד כמה היה קל או קשה להשלים את בקשת חידוש/הארכה/עדכון זכאות? (מאמץ) אתגר טכנולוגי/ דיגיטלי: באיזה מידה נתקלת בקושי טכנולוגי/ דיגיטלי במהלך הניסיון להגיש בקשת חידוש/הארכה/עדכון זכאות(הסכמה) המתנה תיאום ציפיות: באיזה מידה ידעת מה זמן ההמתנה המשוער? (הסכמה) הודעות עדכונים: האם ידעת איך והיכן להתעדכן לאורך ההמתנה? (הערכה) בהירות פשטות: עד כמה התשובה שניתנה הייתה מובנת וברורה? (הסכמה) נימוק: האם ניתן הסבר מספק לסיבה לקבלת או דחיית הבקשה? (הסכמה) הערכה כוללת טיפול בבקשת חידוש/הארכה/עדכון זכאות עלות כספית האם נדרשה הוצאה כספית לצורך השגת מסמכים/יעוץ/ליווי במהלך הגשת בקשת חידוש/הארכה/עדכון זכאות? כן/ לא מה היתה העלות? האם להערכתך עלות זו הינה סבירה? עלות זמן כמה זמן לקח עד שהושלם תהליך חידוש/הארכה /עדכון זכאות באיזה מידה פרק הזמן הזה להערכתך הוא סביר? (הסכמה) מאמץ כללי באיזה מידה היה קל או קשה להגיש חידוש/הארכה/עדכון זכאות? (מאמץ) באיזה מידה המאמץ היה סביר? (הסכמה) שביעות רצון כללית (שלב): מה שביעות רצון מתהליך חידוש/הארכה/עדכון הזכאות? (הסכמה) למדרגי 1-2 ממה לא היית מרוצה? פרט: _____
--	---	--

מבנה הגמלה	פירוט השלבים השונים למימוש הזכות וקבלתה	
------------	---	--

נתונים רקע מנהליים קיימים	היקף פניות: מספר הבקשות או הפניות שהוגשו בתקופה נתונה. שיעור זכאים חדשים: אחוז פניות חדשות לעומת כלל הפניות. יחס בין פתיחה לאישור: אחוז הבקשות שאושרו לעומת כלל הבקשות שהוגשו. שיעור דחיות: אחוז הבקשות שנדחו, מנותבות לערר, או בוטלו לפני טיפול. סיבות דחייה: פילוח לפי סיבות (למשל: אי-עמידה בתנאי זכאות, חוסר מסמכים, אי-הופעה, טעות טכנית). משך טיפול: ממוצע והתפלגות זמן הטיפול בין הגשה להחלטה; ולפי שלבים (הנגשה, הערכה, החלטה). דפוסי כניסה ויציאה: ניתוח משך הזכאות הממוצע ותדירות כניסה ויציאה ממערכת השירות.	
יזימה מצד המערכת - פנייה יזומה מצד המערכת, במטרה להנגיש זכויות לזכאים פוטנציאליים.	הנגשה אקטיבית איתור זכאים פוטנציאליים: האם קיימת מדיניות או מערכת לזיהוי אוטומטי של זכאים פוטנציאליים על בסיס נתונים קיימים? (הערכה) דיוק הפנייה: האם הפנייה מופצת לזכאים הפוטנציאליים (אינה שולחת הודעות שגויות או לא רלוונטיות)? (הערכה) ערוצים: האם הפנייה מופצת בערוצים מרובים ומותאמים לקהל היעד? (דיגיטלי, דואר, טלפוני, SMS) (הערכה) קמפיינים ציבוריים: האם מתקיימים קמפיינים רחבים להעלאת מודעות לזכויות? (הערכה) מעקב אחר תוצאות: האם מתבצע מעקב אחר היענות לפנייה היזומה ומידת ההשפעה על מיצוי הזכויות? (הערכה) איכות בהירות ופשטות: האם המסר בפנייה היזומה מנוסח בשפה פשוטה? (הסכמה) הנעה לפעולה: האם המסר בפנייה היזומה כתוב בלשון פעילה/מניעה	מודעות: כיצד גילתה/נודע לך כי אתה זכאי.ת לזכות זו? • באינטרנט, אם סימנת אפשרות זו אנא ציין באיזה אתר: כל זכות/ אתר ביטוח לאומי/ אתר משרד ממשלתי/אחר • משפחה • חברים • ארגון שמסייע במיצוי זכויות, אם סימנת אפשרות זו אנא ציין איזה ארגון: _____ • בעקבות ביקור/פניה לשירות ממשלתי • קיבלתי מכתב/הודעה מהשירות הממשלתי • אחר מסוגלות: באיזה מידה לאחר שהבנת שאתה עשוי להיות זכאי לזכות הרגשת כי תהיה מסוגל להתמודד עם תהליך התביעה? (הסכמה) רתיעה: באיזה מידה חששת מהתהליך לפני תחילתו? (הסכמה) למדרגי 4-5 ממה חששת? _____ הערכת שיעור הקצבה: האם לפני הגשת

הבקשה ידעת מה שיעור הקצבה הצפוי שתקבל? (הערכה) הערכת סיכוי הצלחה: באיזה מידה לפני תחילת התהליך הערכת שתצליח לקבל את הקצבה? (הערכה)	לפעולה? (הסכמה) <u>נתונים מינהליים</u> מספר פניות יזומות שבוצעו בתקופה נתונה. שיעור היענות לפניות יזומות/שיעור זכאים שהחלו הליך מיצוי בעקבות פנייה יזומה.	
<u>שימוש באתר</u> נגישות קלות איתור: באיזה מידה היה קל/קשה למצוא את האתר? (מאמץ) התמצאות: באיזה מידה היה לך קל להתנהל ולמצוא תוכן באתר? (מאמץ) נגישות לשפות : באיזה מידה המידע הופיע בשפה שמתאימה לך? (הסכמה) אתגר טכנולוגי/דיגיטלי: באיזה מידה נתקלת בקושי טכנולוגי/דיגיטלי במהלך הניסיון להשיג מידע לגבי הזכות (הסכמה) איכות (התוכן) מידע מלא: באיזה מידה קיבלת באתר את כל המידע שהיה דרוש לך? (הסכמה) מידע מדויק ועדכני: באיזה מידה המידע באתר היה מדויק ועדכני? (הסכמה) רלוונטיות: האם כל המידע באתר היה נראה לך רלוונטי? (הסכמה/פשוט ובהירות: באיזה מידה המידע באתר היה ברור וקל להבנה? (הסכמה) הבנה הבנת זכאות: האם המידע באתר אפשר לך להבין האם אתה צפוי להיות זכאי? (הערכה) הבנת גובה ההטבה: האם המידע באתר אפשר לך להבין מה סכום הקצבה הצפוי? (הערכה) הבנת שלבי המיצוי: עד כמה המידע באתר כיוון אותך לשלבים בתהליך אשר עליך לבצע? (הערכה) <u>הערכה כוללת שלב איתור מידע באתר</u> נטל פסיכולוגי	<u>אתר:</u> נגישות המידע קלות מציאת האתר: באיזה מידה קל למצוא את האתר? (הסכמה) התמצאות באתר: באיזה מידה קל להתמצא באתר? (הסכמה) קריאות ויזואלית: האם האתר מעוצב בצורה שמקלה על ההתנהלות בו? (הסכמה) [שימושיות] <u>שפות נוספות:</u> האם המידע קיים בשפות נוספות? דגש: ערבית, רוסית, אמהרית, אנגלית (הערכה) היקף הנגישות: האם כל המידע מתורגם? (הערכה) אחוז דפי המידע המתורגמים איכות התרגום: מה איכות התרגום? (הסכמה) איכות (התוכן) מידע מלא: האם יש את כל המידע הדרוש לגבי הגשת הבקשה? (הערכה). מה חסר? מידע מדויק ועדכני: האם המידע מדויק ועדכני בהתאם לחוק? (הערכה). מה חסר/לא מדויק? רלוונטיות: האם כל המידע שמופיע הוא רלוונטי? (הערכה) – מה המידע מיותר <u>שפה</u> פשוטות ובהירות: באיזה מידה התוכן באתר בהיר ופשוט להבנה? (הסכמה)	הנגשת מידע - מתן מידע מלא, בהיר, מדויק ומעודכן לציבור הרחב אשר מאפשר לפרט בחינת הזכאות והבנה איך צריך לממש אותה מתן מענה פרטני לפונים (פרונטלי/מוקדי שירות טלפוני/צ'אט), לסיוע בהבנת תנאי הזכאות ואופן מימוש הזכות.

באיזה מידה במהלך חיפוש המידע באתר חשת את הרגשות הבאים: (הסכמה) מתוסכל מתוח חסר שליטה הערכת היחס עידוד: באיזה מידה המידע שהופיע באתר עודד אותך להתקדם בתהליך? (הסכמה) עלות זמן כמה זמן להערכתך לקח לך למצוא ולהבין את המידע באתר? האם להערכתך זמן זה הינו סביר? (הסכמה) מאמץ כולל באיזה מידה היה קל או קשה למצוא ולהבין את המידע באתר? (מאמץ) באיזה מידה המאמץ היה סביר? (הסכמה) שביעות רצון כללית: מה שביעות רצוןך מהנגישות והאיכות של המידע שקיבלת לגבי הזכות? (הסכמה) למדרגי 1-2 ממה לא היית מרוצה? ערוצים נוספים: שאלות למי שפנה למוקד טלפוני או לסניף או צ'ט/בוט נגישות ערוץ מתאים: באיזה מידה מצאת ערוץ שנוח לך להגשת הבקשה? (הסכמה) נגישות גיאוגרפית (סניף) - באיזה מידה הסניף היה נגיש לך פיסית (מבחינת מרחק נסיעה, שימוש בתחב"ץ, חניה)? [נגישות לאנשים עם מוגבלות] נגישות לשפות שונות - באיזה מידה המידע הופיע בשפה שמתאימה לך? (הסכמה) אתגר טכנולוגי/דיגטלי (צ'אט/בוט): באיזה מידה נתקלת בקושי טכנולוגי/דיגטלי במהלך הניסיון להשיג מידע לגבי הזכות (הסכמה)	קריאות: מה רמת הקריאות של הטקסט באתר? [פרידה] מדד Flesch-Kincaid כדי להעריך את רמת הקריאות של טקסטים. [נגישות לאנשים עם מוגבלות] הנגשת מידע מחשבוניים: האם קיימים עזרים קונקרטיים המאפשרים למקבל השירות לבחון באופן ספציפי (אישי או פוטנציאלי) את הזכאות שלו (עצם הזכאות/גובה הזכאות) (הערכה) ויזואליות: האם נעשה שימוש באייקונים/תמונות כדי לעזור ללקוח לזהות ולהבין מידע חשוב? (הערכה) האם יש שימוש בתרשים להמחשת התהליך? (הערכה) ערוצים נוספים לקבלת מידע: שירות פרונטאלי (אנושי; סניף/פנים אל פנים); שירות טלפוני (אנושי); צ'אט אנושי/וואטסאפ (אנושי; בכתב; סינכרוני); תמיכה/פניה מקוונת/"צור קשר" באתר (אנושי; בכתב; לא סינכרוני); בוט - טכנולוגי נגישות זמינות: - יש מערכת זימון תור/ניהול תורים (הערכה) - שעות מתן שירות - יש מידע באתר על שעות קבלה (ערוצי קבלת שירות) (הערכה) - נגישות לשפות: זמינות מענה בשפות שונות. [נגישות לאנשים עם מוגבלות]
--	---

איכות (השירות) מידע מלא: באיזה מידה קיבלת [בערוץ] את כל המידע שהיה דרוש לך? (הסכמה) מידע מדויק ועדכני: באיזה מידה המידע [בערוץ] היה מדויק ועדכני? (הסכמה) פשטות ובהירות: באיזה מידה המידע [בערוץ] היה ברור וקל להבנה? (הסכמה) הבנה הבנת זכאות: האם המידע שניתן לך אפשר לך להבין האם אתה צפוי להיות זכאי? (הערכה) הבנת גובה ההטבה: האם המידע שניתן לך אפשר לך להבין מה סכום הקצבה הצפוי? (הערכה) הבנת שלבי המיצוי : עד כמה המידע שניתן לך כיוון אותך לשלבים בתהליך אשר עלייך לבצע? (הערכה) <u>הערכה כוללת איתור מידע דרך ערוצים</u> <u>נוספים</u> נטל פסיכולוגי באיזה מידה במהלך חיפוש המידע באתר חשת את הרגשות הבאים: (הסכמה) מתוסכל מתוח בעל שליטה הערכת היחס כבוד: באיזה מידה הרגשת שהיחס שקיבלת היה מכבד? (הערכה) הוגנות: באיזו מידה הרגשת שקיבלת יחס הוגן? (הערכה) הקשבה: באיזו מידה הרגשת שנותן השירות קשוב אליך? (הערכה) שוויון: באיזו מידה הרגשה שנותן השירות מתייחס אלייך כמו לאחרים? (הערכה) עידוד: האם הרגשת שהמענה שניתן אותך עודד אותך להתחיל/להתקדם בתהליך? (הערכה) עלות זמן	איכות (השירות) <u>מקצועיות נותן הסיוע:</u> • האם כל פקיד/מוקדן יכול לענות על כל הסוגיות? (הערכה) • האם המידע מאפשר למקבל השירות לבחון באופן ספציפי (אישי או פוטנציאלי) את הזכאות שלו/סטטוס הטיפול? (הסכמה) • האם ניתנת תמיכה טכנית/דיגיטלית? (הערכה) • האם ניתנת תמיכה במילוי טפסים? (הערכה) • איכות/משך ההכשרה שמקבלים <u>נתונים מינהליים:</u> • נתוני שימוש באתר (מספר כניסות; זמן שהיה באתר; מאפייני שימוש) • מספר פניות לכל ערוץ • זמני המתנה לשירות- זמן ממוצע • מספר התלונות
--	---

		זמינות השירות: באיזו מידה היית מרוצה משעות הפתיחה והקבלה של השירות? (הסכמה) המתנה: באיזו מידה היית מרוצה מזמני ההמתנה לשירות? (הסכמה) כמה זמן לקח לך למצוא ולהבין את המידע באמצעות {הערוץ}? _____ האם להערכתך זמן זה הינו סביר? (הסכמה) מאמץ כולל באיזה מידה היה קל או קשה לקבל ולהבין את המידע באמצעות {הערוץ}? (מאמץ) באיזה מידה המאמץ היה סביר? (הסכמה) שביעות רצון כללית: מה שביעות רצוןך מהנגישות והאיכות של המידע שקיבלת לגבי הזכות {בערוץ}? (הסכמה) למדרגי 1-2 ממה לא היית מרוצה?
תהליך הכנת הבקשה/תביעה והגשתה עיצוב הטפסים תמיכה במילוי הטפסים קליטה פורמלית של הבקשה (טופס ידני, טופס מקוון, פנייה פרונטלית).	מילוי טפסים נגישות קלות גישה: האם הטופס קל למציאה ולגישה? (הערכה) נגישות לשפות שונות: האם הטפסים נגשים למילוי בשפות שונות? (הערכה) איכות פשטות ובהירות: באיזה מידה השאלות/הוראות בטופס כתובות באופן בהיר ופשוט להבנה? (הסכמה) רלוונטיות: האם כל השאלות המופיעות בטופס רלוונטיות? לא/כן (הערכה) – מה המידע מיותר _____ אפשרות לאוטומציה: האם המידע הנדרש/מסמכים/אישורים כבר קיימים אצל הרשויות? [כאשר רלוונטי] (הערכה) אורך הטופס: מספר עמודים/מספר תיבות למילוי נימוק: באיזה מידה היה ברור לך מדוע נדרש מידע מסוים וכיצד ישתמשו בו? (הסכמה) [ייבדק רק בנקודות שבהן נדרש	מילוי טפסים נגישות איתור הטופס: עד כמה היה לך קל למצוא את הטופס הנכון להגשה? (מאמץ) נגישות לשפות שונות: באיזה מידה הטופס היה בשפה שמתאימה לך? (הסכמה) אתגר טכנולוגי/דיגיטלי: באיזה מידה נתקלת בקושי טכנולוגי/דיגיטלי במהלך מילוי הטופס (הסכמה) איכות קלות מילוי: עד כמה היה קל או קשה להשלים את מילוי הטופס? (מאמץ) פשטות ובהירות: עד כמה ההוראות בטופס היו מובנות וברורות לפעולה? נימוק לדרישות בטופס: האם היה ברור לך מדוע מבקשים כל פרט או שדה בטופס? עלות זמן כמה זמן להערכתך לקח לך למלא את הטופס/ים? _____ האם להערכתך זמן זה הינו

