

אשמת הפרט או החברה? תפיסותיהם של מעצבי מדיניות בישראל בנוגע לעוני¹

ליהיא להט²

מדינת ישראל בולטת בין מדינות המערב באי השוויון החברתי השורר בה ובשיעור הגבוה של עניים. ספרות המחקר מצביעה על כך שלתפיסותיהם של מעצבי מדיניות יש מקום מרכזי בעיצוב מדיניות. המחקר הנוכחי התמקד בשאלות מספר: איך מעצבי המדיניות תופסים את הגורמים לעוני? מה הן דרכי הפעולה המועדפות עליהם לצמצום שיעורי העוני? האם יש הבדלים בין מגזרים שונים באופן שבו הם תופסים את התופעה? שיטת המחקר התבססה על ריאיונות עם 103 אישים בעלי השפעה על השיח הציבורי או על עיצוב המדיניות החברתית-הכלכלית בישראל. הממצאים מלמדים שהם נוטים, ברובם, לתלות את העוני בסיבות מבניות, ורואים במדינה את הגורם האחראי להתמודדות עמו. עוד נמצא, שתפיסת העוני בקרב מעצבי המדיניות בישראל אינה הומוגנית, ומגזרים שונים מתייחסים אליו באופן שונה.

מבוא

מדינת ישראל, למרות מערכות הביטחון הסוציאלי הפועלות בה, בולטת בין מדינות המערב באי שוויון חברתי ובשיעור גבוה של עניים. מדינת הרווחה מציעה דרכים שונות להתמודדות עם הבעיה, ובעשורים האחרונים נידונות החלופות בצל צמצום תקציבי

1 המאמר מתבסס על חלקים מעבודת דוקטורט שנכתבה במסגרת החוג למדיניות ציבורית באוניברסיטת תל אביב. המחקר מבקשת להודות לד"ר גילה מנחם ולפרופ' יוסף קטן, מנחי העבודה. מחקר זה נתמך בידי משרד המדע. הכותבת מבקשת להודות גם לקרן פולק, למכון הורביץ ולחוג למדעי ההתנהגות במסלול האקדמי של המכללה למנהל, על תמיכתם בעבודה זו, ולקוראים האנונימיים של כתב העת ביטחון סוציאלי, שסייעו בקידום גרסאות קודמות של המאמר הנוכחי.

2 המחלקה למינהל ומדיניות ציבורית, המכללה האקדמית ספיר.

ההוצאה החברתית. בין החלופות בולטים עידוד ההצטרפות לשוק העבודה, מיקוד הקצבאות באוכלוסיות ספציפיות ועוד כיוצא באלה. נראה שיש מגוון של דרכים לצמצום שיעורי העוני, אך מה שיוצר מדיניות המאפשרת התמודדות עם התופעה הוא הבחירה בין החלופות, הדגשים או מינוני השימוש השונים.

אם כן, מה מביא לבחירה במערך מסוים של חלופות מדיניות? קשה לענות על שאלה זו בשל מגוון הגורמים המוסדיים והנורמטיביים העומדים לפני חברות שונות ובשל האילוצים שבמסגרתם הן פועלות. המחקר הנוכחי מנסה לעמוד על ממד אחד של הבחירה – תפיסותיהם של מעצבי מדיניות בנוגע לשאלת העוני. מעצבי מדיניות יוגדרו במאמר זה כאנשים בעלי השפעה על השיח או על תהליכים של עיצוב מדיניות ציבורית, בדומה להגדרתם של חוקרים אחרים (ראו Verba et al., 1987).

גישות מרכזיות בחקר המדיניות הציבורית מצביעות על הקשר שבין תפיסותיהם של מעצבי מדיניות להעדפותיהם בבחירת מכשירי מדיניות (Kickert, Klijn, & Koppenjan, 1997; Linder & Peters, 1989). לטענת החוקרים תפיסותיהם קשורות לאופן שבו מוגדרות בעיות חברתיות כדוגמת העוני, ובשל כך הן משפיעות על מערך החלופות הנתפסות כאפשריות לפתרון הבעיה. תהליך זה מעצב את המוסדות החברתיים ואת דרך ההקצאה של המשאבים החברתיים (Dery, 1984; Schram & Soss, 2001; Stone, 1989, 1997) וחוזר חלילה (Korpi & Plame, 1998). בגלל החשיבות המיוחדת לתפיסותיהם של מעצבי המדיניות, המחקר מתמקד בשתי שאלות: כיצד הם תופסים את הגורמים לעוני ואת דרכי ההתמודדות עמו? האם ניתן להצביע על תפיסה הומוגנית שלהם?

שאלות אלה מעניינות במיוחד לנוכח השינויים המתחוללים בתפקודה של המדינה. השינוי העיקרי מתבטא בדיון הגובר במושג ה"משילות" (Peters & Pierre, 1998; Richards & Smith, 2002; Rhodes, 1996; Salamon, 2002; Stoker, 1998; Taylor, 1997; van Kersbergen & van Waarden, 2004), המסב את תשומת לבנו למגוון השחקנים המעורבים בעיצוב המדיניות הציבורית.

שיעור העוני בישראל, השינויים בתפקיד המדינה ומרכזיותן של תפיסות מעצבי המדיניות בתהליך המדיניות הם הרקע לשאלה שהמאמר עוסק בה: כיצד מעצבי מדיניות ואישים בעלי השפעה תופסים את בעיית העוני, את מקורותיה ואת דרכי ההתמודדות האפשריות עמה?

בשנים האחרונות התגבר העיסוק בעמדות כלפי העוני בישראל ונבדקו – באמצעות מחקרים וסקרים – עמדותיהם של הציבור הרחב (לתת, 2007), סטודנטים (וייס, 2004) עובדים סוציאליים ורופאים (Monnickendam, Monnickendam, Katz, & Katan, 2009; Monnickendam, Katz, & Monnickendam, 2007) וקבוצות החיות בתנאי

עוני (קרומר-נבו, 2000, 2006; סטריאר, 2002). ואולם רק מחקרים ספורים בישראל ובעולם התמקדו בעמדות של מעצבי מדיניות כלפי העוני (דורון, 2002, 2004; להט, מנחם וקטן, 2007; Reis & Moor 2005; Beck, Whitley, & Wolk, 1999). המחקר הנוכחי ינסה לצמצם חוסר זה.

סקירת ספרות

בין תפיסות למדיניות: מדוע לחקור תפיסות של מעצבי מדיניות?

העיסוק בעמדותיהם של מעצבי מדיניות נובע מההנחה שתפקידם ומעורבותם מעניקים להם השפעה על תהליכי עיצוב מדיניות ועל הבניית השיח הציבורי (Verba et al., 1999; Forma, 1987). תפיסותיהם, לעומת אלה של הציבור הרחב, עקביות, בהירות ומבוססות יותר, משום שיש להם ידע רחב וניסיון בתחומי עשייה רבים יותר מאשר לציבור הרחב (Verba et al., 1987, p. 58). חוקרים מייחסים חשיבות גדולה לעמדות של מעצבי המדיניות ולחקירתן, וכך למשל טוענים לאסוול, לרנר ורוטוול (Lasswell, 1952; Lerner, & Rothwell), שמנהיגותה של חברה מהווה אמת מידה לערכים שעל פיהם חיים חבריה.

חרף החשיבות של עמדותיהם, מעטים המחקרים האמפיריים שבחנו הלכה למעשה את הקשר שבין התפיסות של מעצבי מדיניות לתהליכי מדיניות (Putnam, 2005; Be`land, 1974; Smith, 1976). למרות זאת, רוב החוקרים מניחים שיש קשר כזה: "Elite attitudes undoubtedly represent an important component of elite behavior" (Edinger & Searing, 1967, p. 428, quoted in Smith, 1974, p. 1008).

מי הם אותם מעצבי מדיניות? אם בעבר היו אלה אנשי העילית הפוליטית, בעלי הסמכות הפורמלית או מנהיגים ממגזרי הכלכלה שנחשבו למעצבי מדיניות, הרי היום התפיסה היא שמדיניות מתעצבת במבנים רחבים יותר. תפיסת המשילות, הבולטת בשיח המחקרי העכשווי (Pierre & Peters, 2005), מצביעה על כך שבניגוד לעבר אין המדיניות הציבורית תוצר בלבדי של ארגוני ממשל, אלא נגזרת מפעילות משותפת של כמה מגזרים. כפי שמגדירים ריצ'רדס וסמית (Richards & Smith, 2002), מושג המשילות מדגיש את אופיו המשתנה של תהליך המדיניות בעשורים האחרונים. הוא מאיר בעיקר את מגוון השחקנים המעורבים בעיצוב המדיניות הציבורית, ודורש מאיתנו לקחת בחשבון את כל השחקנים שמעבר ל"ליבת סוכנויות הממשל", המעורבים בתהליך המדיניות. גם מאמר זה מאמץ את ההגדרות הרחבות של המושג, דוגמת זו של ורבה ואחרים (Verba et al.,

1987), שהגדירו עילית כ"מנהיגים": הפרטים המעורבים ביותר בוויכוח על שוויון, כלומר אלה המעצבים את סדר היום ופועלים בסוגיה. קבוצות המנהיגים שנבחרו ייצגו טווח רחב של דעות – החל באלה המחויבים למערכת ההיררכית הקיימת וכלה בארגונים התנדבותיים ובארגונים הפועלים לשינוי הסטטוס קוו (שם).

תפיסות של מעצבי מדיניות והשפעתן על מדיניות ציבורית: היבטים תיאורטיים

תיאוריית ההבניה החברתית מראה כיצד יוצרים מעצבי המדיניות סיפורים סיבתיים, כדי להפוך מצבים לבעיות חברתיות הדורשות פעולה (Dery, 1984; Be'land, 2005; Rochefort & Cobb, 1994; Stone, 1989). אופן הגדרת בעיות אלה מעצב סיפור שיש בו סיבה, הטלת אשמה ופתרון מתאים (Stone, 1989). התפיסות, הערכים, האינטרסים והנורמות של מעצבי המדיניות משפיעים על אופן ההגדרה של בעיות חברתיות ועל טווח הפתרונות האפשריים (Dery, 1984; Schon & Rein, 1994; Schram & Soss, 2001; Surel, 2000). הסיפור הסיבתי משמש גם ליצירת לגיטימציה למדיניות קשה, לרבות כזו המצריכה צמצום וקיצוץ בתקציבי רווחה, ומאפשר להקטין את האשמה המוטלת על מעצבי המדיניות (Schram & Soss, 2001).

בעידן המשילות מתאפיינת זירת המדיניות בשותפויות רבות, בטשטוש תחומי האחריות בין המגזר הציבורי לפרטי ובתהליך שבו המדינה מאבדת את עמדת הבכורה ונוצרים יחסי תלות הדדיים בינה לבין השחקנים השותפים. רשתות מדיניות, ולא מבנים היררכיים, הן אלה שמסדירות את התיאום הנדרש בין השחקנים (Rhodes, 1996). באותן רשתות מעצבים שחקני ממשל, שחקנים מקבוצות אינטרסים עסקיות ושחקני החברה האזרחית הבנות משותפות ותפיסות הומוגניות של בעיות מדיניות ופתרונות של מדיניות. השחקנים מחליפים ביניהם משאבים, מנהלים משא ומתן ומעצבים את המדיניות באופן המתאים לאינטרסים ולתפיסות שלהם (Rhodes & Marsh, 1992; van Waarden, 1992). ברשתות אלה מתגבשות גם הגדרות של בעיות מדיניות ומתעצבות פרדיגמות של מדיניות, כלומר מערכת רעיונות שמעצבי המדיניות פועלים בהתאם לה (מנחם, 1999; Coleman & Perl, 1999; Hall, 1993). קולמן ופרל (Coleman & Perl, 1999) מבחינים בין רשת משתתפי מדיניות (policy participate), שבה שותפים מעצבי מדיניות בעלי כוח וסמכות, לבין מסנגרי מדיניות (policy advocates), המתאפיינים באי יכולת להשפיע ישירות על עיצוב המדיניות. האופן שבו יוגדרו הבעיה ובעלי הסמכות בנושא מושפע גם ממתווכי המדיניות (policy brokers). אלה פועלים יותר במרחב האינטלקטואלי, ויש להם השפעה על תרגום מחודש של רעיונות מדיניות ופרדיגמות מדיניות, כך שיאפשרו קידום של השיח והתייחסות למחלוקת בנושא המדיניות (שם).

לטענת חוקרים, אחת הדרכים ללמוד על רעיונות היא לבחון אם קבוצות שונות של שחקנים מתאפיינות ברעיונות שונים, וכיצד אלה מתבטאים בהעדפות של חלופות מדיניות (Be'land, 2005; Howlett & Ramesh, 2003).

לטענת סבטייה (Sabatier, 1998) מתעצבת המדיניות עקב תהליכים של מאבק, משא ומתן ופשרה בין כמה תת קואליציות מתחרות. במסגרת תיאוריית הקואליציות המסוגלות, ה-ACF (Advocacy Coalition Framework) שפיתח, הצביע החוקר על האופן שבו שחקנים ממגזרים שונים – נבחר ציבור, פקידים בכירים בשירות הציבורי, נציגי המגזר העסקי, מנהיגי קבוצות אינטרסים, עיתונאים וחוקרים מהאקדמיה – שותפים בקואליציות שבהן הם חולקים מערכת אמונות משותפת ועוסקים בחיאות פעולות במשך זמן רב (Sabatier, 1998; Sabatier & Jenkins-Smith, 1993).

האם תפיסות מעצבי המדיניות בישראל מבטאות פרדיגמת מדיניות שלטת בסוגיית העוני? או שמא הדפוס של תפיסות מתחרות מאפיין טוב יותר את זירת המדיניות החברתית בארץ?

תפיסות של מעצבי מדיניות כלפי העוני: ממצאים אמפיריים

מעצם אופיו, העוני הוא תופעה מורכבת שיש לה ביטויים וממדים שונים (קטן, 2002). מחקרים רבים עסקו בדרכי המדידה שלו ובזיהוי האוכלוסייה הענייה במדינות שונות (Lister, 2004), כמו גם בישראל. מאמר זה אינו עוסק בגורמים לעוני אלא בתפיסות ביחס אליו, ובמיוחד בחקר תפיסותיהם של מעצבי מדיניות כלפיו. ואולם חשוב להציג נקודה שמעלה מחקר תפיסות הציבור, והיא ההבחנה בין שני סוגי הסיבות לעוני:³ מבניות והתנהגותיות. הראשונות תולדות את האשם בעיקר בהסדרים החברתיים-המבניים הקיימים בחברות, והשניות רואות בעניים עצמם את האשמים במצבם (Feagin, 1972; Feather, 1974; Free & Cantril, 1967; Furnham, 1982; Kreidl, 2000; Smith & Stone, 1993; van Oorschot & Halman, 2000; Zucker & Weiner, 1989). רק מחקרים מעטים עסקו בתפיסות כלפי עוני בקרב מעצבי מדיניות. בשל כך נציג כמה מחקרים שבדקו גם את עמדותיהם בנושאים כלכליים-חברתיים רחבים יותר. בראשית שנות ה-70 נערך מחקר בקרב 545 מנהיגים ממגזרים שונים בארצות הברית (Barton, 1974-1975). מסקנתו היתה שבנושאים כלכליים יש בארצות הברית הסכמה על מדיניות שביסודה ערכים קפיטליסטיים, אך היא מותאמת למדיניות כלכלית-קיינסיאנית בשל המיתון,

3 עוד קטגוריה היא "סיבות פטליסטיות", המתמקדות במצבים שבהם לא ניתן לייחס את האשמה לגורם חיצוני וגם לא לעניים עצמם, למשל גורל, מזל רע, טבע האדם וכדומה (Smith & Stone, 1989). קטגוריה זו משנית בחשיבותה בהיבטים של מדיניות ציבורית, ולפיכך לא תידון במאמר.

האבטלה והעוני ששררו באותה העת. עוד נמצא שבצד אחד של רצף התפיסות ניצבו אנשי עסקים ופוליטיקאים רפובליקנים, ובצד האחר עמדה קואליציה ליברלית של איגודי עובדים, מנהיגי קבוצות מיעוט, ארגונים התנדבותיים, אנשי תקשורת, אנשי שירות ציבורי ופוליטיקאים דמוקרטים (שם).

פאטנם (Putnam, 1976) מצביע על הקשר בין השייכות המגזרית/מוסדית לתפיסות של מנהיגים. הניסיון המעשי, אופן ההכשרה וההשתייכות למגזר מבחינים בין העמדות של חברי העילית. במדינות כמו ארצות הברית, גרמניה, צרפת, יוגוסלביה (לשעבר) וברית המועצות (לשעבר), חווים חברי קבוצות העילית – מנהלים במגזר העסקי, בשירות הציבורי, בצבא, בתקשורת ובעיתונות – תהליכי חברות דומים המאפיינים את הקבוצה שהם משתייכים אליה. בשל כך הם חולקים עמה עמדות משותפות רבות יותר מאשר עם חברים ממגזרים אחרים. תהליך של ברירה עצמית וחיבור לאתוס מגזרי מעצב את הקשר שבין המקום הפיסי לעולם התפיסות והערכים שחבר העילית תומך בו (Putnam, 1976, pp. 93-98). מחקרים אחרים מצביעים על דמיון בין העמדות האידיאולוגיות של חברי אותה קבוצה (Gulbrandsen, 2005).

במחקר שעסק בעמדות כלפי שוויון הציגו ורבה ואחרים (Verba et al., 1987) שאלה אחת בנושא העוני: "האם עוני נוצר באשמת הפרט או המערכת?"⁴ ממצאיהם מחזקים ממצאים קודמים (Barton, 1974-1975; Putnam, 1976), המצביעים על קרבה בין העמדות של חברי קבוצות מנהיגים בעלות שיוך מגזרי דומה. כך, למשל, נטו ארגונים המייצגים מיעוטים, דמוקרטים וחברי לייבור בשלוש המדינות שנבחנו (יפן, שוודיה וארצות הברית) לראות במערכת החברתית-הכלכלית את הגורם לעוני; לעומתם תלו בעלי עסקים, רפובליקנים ושמרנים את הסיבה לעוני בעניים עצמם. החוקרים מסיקים שיש הבדלים ברורים בין מנהיגים מהשמאל למנהיגים מהימין הפוליטי, ובעיקר בין מרוויינים מהמגזר העסקי למנהיגי ארגוני עובדים. ההבדלים הללו מתבטאים באופן הטלת האשמה ביצירת העוני. למרות מיקומם השונה של המשתייכים לקבוצות השונות, משתנה מידת התמיכה שלהם בעמדות בהתאם להקשר המדינתי (Verba et al., 1987). הבדלים דומים בין פוליטיקאים ממפלגות ימין ושמאל, ופערים מהותיים בין נציגי איגודי העובדים לנציגי ארגונים עסקיים, עלו גם ממחקרי עמדות של מנהיגים באירופה כלפי מדינת הרווחה (Bochel & Defty, 2007; George, 1998).

כאמור, מעטים יחסית מחקרי עמדות כלפי העוני בקרב מעצבי מדיניות. בולט בהקשר זה מחקר שנערך בקרב 74 מחוקקים במדינת ג'ורג'יה שבארצות הברית (Beck et al., 1999). החוקרים בחנו את הקשר שבין תפיסת המחוקקים את הסיבות לעוני לבין תמיכתם באחת

4 זה היה נוסח השאלה המקורי: Is poverty the fault of the individual or the system? ראו Verba et al., 1987, p. 144.

משתי חלופות לתוכניות רווחה. מממצאי המחקר עלה שבתוך הסיבות התולות את הגורם לעוני בעניים עצמם (סיבות התנהגותיות) זכתה לתמיכה הרבה ביותר ההנחה שהעדר המאמץ של העניים הוא הגורם לעוניים. אחריה נמנו סיבות של העדר שאפתנות, אי יכולת לחסוך (thrift), העדר כישרון ומוסר לקוי. לתמיכה המעטה ביותר זכתה ההנחה שרמת משכל נמוכה של העניים היא גורם לעוני. במחקר לא נמצא קשר בין משתני המוצא, המגדר והזיהוי המפלגתי לבין תמיכה בסיבות התנהגותיות לעוני.

באשר לסיבות המבניות, המחסור במקומות עבודה נתפס כגורם המרכזי לעוני. אחריו צוינו סיבות כמו שכר נמוך, כישלון החברה האמריקנית לספק בתי ספר ברמה נאותה, אפליה ודעות קדומות נגד קבוצות מיעוט. נמצא קשר מובהק בין ראיית השכר הנמוך והאפליה כסיבות לעוני לבין זיהוי מפלגתי, גזע ומגדר. כך, למשל, נטו אלה שאינם לבנים, נשים ותומכי המפלגה הדמוקרטית, יותר מחבריהם לראות בסיבות אלה גורמים לעוני.

בשנים האחרונות עורכת קבוצת חוקרים של ארגון CROP (Comparative Research Programme on Poverty) מחקרי עמדות בקרב מעצבי מדיניות במדינות מתפתחות דוגמת הפיליפינים, ברזיל ועוד (Reis & Moore, 2005). מחקרים אלה מתבססים על ריאיונות ועל ניתוח הדברים בשיטות מחקר איכותניות. לא נרחיב כאן על ממצאיהם, בעיקר בשל התמקדותם במדינות העולם השלישי ובגלל השוני בשיטת המחקר.

דרכי התמודדות עם עוני

בחינה של מחקרים העוסקים בתפיסות כלפי דרכי התמודדות עם עוני מעלה שהם מובנים פחות ממחקרים שעניינם תפיסת הסיבות לעוני. לכן לא ניתן להצביע על סולמות מדידה חוזרים, המשמשים את החוקרים לבחינת חלופות המדיניות להתמודדות עם הבעיה. יתרה מזאת, נראה שמספר המחקרים שנערכו בסוגיה זו מצומצם (ראו לדוגמה Beck et al., 1998; Pereira & van Ryzin, 1998; Bradley & Cole, 2002; 1999). כדי למפות את הדרכים לצמצום שיעור העוני נצביע על כמה מכשירי מדיניות – כלים שממשלים עושים בהם שימוש ליישום מדיניות רצויה – במדינות שונות ובהן בישראל. למותר לציין שבכל תחום מדיניות נעשה שימוש במגוון של מכשירי מדיניות, אך חוקרים טוענים שניתן להבחין בין שלוש קטגוריות עיקריות שלהם על פי מידת המעורבות הממשלתית (Howlett & Ramesh, 1995; Salamon, 2002): כלים כופים – כלי מדיניות שלמדינה יש תפקיד מרכזי בהם, דוגמת רגולציה ואספקה ישירה של שירותים חברתיים. ניתן למנות עמם את מערכת קצבאות הרווחה, האספקה של שירותים חברתיים וקביעת שכר המינימום (גל ודורון, 2000; דורון, 1997, 1999; קטן, 2002; Goodin, Headey, Bar-Yosef, 1996; Muffels, & Dirven, 1999). כלי מדיניות מעורבים שבהם נחלש מרכיב הכפייה של

הממשלה, והדגש מושם על מנגנונים לתמרוץ התנהגויות של פרטים באמצעות סובסידיות, מסים ואספקת מידע. עם אלה אפשר למנות את מס הכנסה שלילי ומתן הקלות למעסיקים בקליטת עובדים באזורים בעלי שיעורי אבטלה גבוהים. כלי מדיניות וולונטריים, המתבססים על הקהילה, המשפחה והשוק החופשי. לדוגמה: הישענות על גורמים בקהילה (סדן, 1997; Etzioni, 1993), פעילות של ארגונים וולונטריים וחברות פרטיות, כמו גם התפיסה הרואה בשוק החופשי מנגנון מעודד צמיחה שעשוי להביא להגדלת התגמולים במשק ול"חלחול העושר" לאוכלוסיות עניות (מלניק ושפרון, 2002). לטענת חוקרים, ממשלים בעידן המשילות נוטים להעדיף מכשירי מדיניות שמרכיב הכפייה שבהם נמוך (Rhodes, 1996; Salamon, 2002). שאלה מעניינת היא אם נוכח השינויים באופייה של מדינת הרווחה ודפוסי המשילות (Pierson, 1994; Myles & Quadagno, 2002; Rhodes, 1995) ניתן להבחין בהעדפה של מכשירי מדיניות בעלי מעורבות נמוכה של הממשלה ואם יש שונות בתפיסת מגזרים שונים של מעצבי מדיניות את דרכי ההתמודדות עם העוני.

עמדות כלפי עוני בקרב מעצבי מדיניות בישראל

חקר עמדות כלפי עוני מתפתח בשנים האחרונות בישראל (וייס, 2004; קרומר-נבו, 2000, 2006; סטריאר, 2002), אך מעטים המחקרים שעניינם עמדות בקרב מעצבי מדיניות. יוצא מכלל זה מחקרו של דורון (2002), שעסק ספציפית בסוגיית העוני. החוקר בחן את תגובותיהם של 17 קובעי מדיניות – חברי כנסת, בכירים בשירות הציבורי, אנשי תקשורת ומשק – לדר"ח העוני המתפרסם בישראל מדי שנה ולבעיית העוני בחברה הישראלית. מעבודתו עולה כי באשר לסיבות לעוני, הצביעו המרואיינים על מדיניות הממשלה כגורם משפיע על היווצרות העוני. נושאי העבודה, כלומר מוסר עבודה נמוך ותמריץ שלילי של קצבאות ביטוח אבטלה, נתפסו גם הם כסיבות לעוני. המרואיינים אף ציינו את שיעורי האבטלה, את הצורך בסיוע במציאת עבודה ואת השמירה על הזכויות הסוציאליות של עובדים. באשר לדרכי ההתמודדות עם עוני הם ציינו את חשיבות החינוך, את הצורך בשוויון נשים בעבודה, את הצורך בהעלאת שכר המינימום ואת תשלומי ההעברה. באשר לחלופה האחרונה, היו שהסתייגו מהגדלה נוספת של שיעור הקצבאות, בגלל הגידול הרב במספר המקבלים אותן בשנים האחרונות. החוקר מציין שדברי המרואיינים שיקפו חילוקי דעות, שביטאו במובנים רבים את הקיטוב שיש בנושא זה בחברה הישראלית ובכללה הממסד הפוליטי והכלכלי.

במחקרם של להט, מנחם וקטן (2007), שעסק בתפיסותיהם של 105 ראשי רשויות בישראל את הסיבות לעוני ואת דרכי ההתמודדות עמו, נמצא שהם מייחסים את העוני לסיבות המבניות, ובעיקר לאלה המצביעות על ההסדרים בשוק העבודה. באשר לדרכי

ההתמודדות עמו, נמצא ש-80 אחוז מהם תומכים בחלופה של שילוב המגזר העסקי והוולונטרי בהתמודדות עם הבעיה, אך יותר ממחציתם רואים עדיין במדינה את הגורם המרכזי האמור להתמודד עמה.

לאור האמור לעיל, ובהמשך לעבודתו של דורון (2002), המחקר הנוכחי עוסק בשאלות האלה: מה הן עמדות מעצבי המדיניות בישראל כלפי מקורות העוני? מה הן דרכי ההתמודדות עמו המועדפות עליהם? האם מעצבי מדיניות ממגזרים שונים תופסים באופן דומה את בעיית העוני, או שניתן להצביע על תפיסות שונות?

שיטת המחקר

אוכלוסיית המחקר

המחקר הנוכחי מאמץ הגדרות רחבות (Clarke & Sison, 2003; Forma, 1999; Verba et al., 1987), ומגדיר מעצבי מדיניות כבעלי תפקידים או אישים המצויים בצמתים מרכזיים של קבלת החלטות בנושאים חברתיים וכלכליים, או ככאלה המשפיעים על תהליכים אלה או על השיח החברתי-הכלכלי בישראל. אוכלוסיית המרוויינים כללה 103 נציגים משבעה מגזרים: נבחרי ציבור, עובדים בכירים בשירות הציבורי, בעלי הון ונציגי מגזר עסקי, אנשי אקדמיה ומכוני חשיבה, יושבי ראש של ארגונים התנדבותיים, אנשי תקשורת ונציגי איגודים מקצועיים (לפירוט התפקידים, ראו לוח מספר 1 בנספח).⁵

המחקר התבסס אפוא על דגימה לא הסתברותית המאופיינת, כדגימה לפי מטרות המחקר (purposive sampling). בשיטה זו נבחרים פרטים/קבוצות על בסיס הידוע עליהם ובהתאם לשאלות המחקר ולמטרותיו (Tashakkori & Teddlie, 1998, p. 76). המגזרים נבחרו על סמך הופעתם בספרות כקבוצות מרכזיות, המשפיעות על תהליכי העיצוב של מדיניות ציבורית או על שיח המדיניות (בן אריה, 1999; ממן, 1993, 2004; עיצוני-הלוי, 1997; Clarke & Sison, 2003; Forma, 1999; Verba et al., 1987). מתוכם נבחרו המרוויינים על פי תפקידיהם. שיטה אחרת שסייעה באיתור מרוויינים ובחיווק תוקף הדגימה התבססה על ניתוח על פי המוניטין. שיטה זו, המוגדרת בספרות

5 תחילה נכלל מגזר זה כתת-קטגוריה של מגזר העסקים ובעלי הון, בזכות יכולת ההשפעה ההיסטורית שלו על יחסי העבודה במשק הישראלי (שלו, 2004; Shalev, 1999). ואולם במהלך המחקר נמצא כי בשל השוני בעמדות בין שני המגזרים יש להתייחס אליו כאל מגזר נפרד. ארבעה מרוויינים נכללו בקטגוריה זו, רובם נציגי עובדים בהסתדרות העובדים הכללית. בשל מספרם הקטן ולצורך הניתוחים שיובאו בהמשך הוכללה קבוצה זו בקבוצת הארגונים ההתנדבותיים.

המחקרית גם כמדגם "כדור השלג" (snowball sample), מאפשרת להסתייע בהמלצות של אנשים על אנשים אחרים השייכים לקבוצה הנחקרת (בייט-מרום, אשכנזי, שמואל וצמח, 1986). כדי ליישם זאת נתבקשו המרואיינים לציין את שמותיהם של שלושה אנשים שיש להם, לטעמם, השפעה על תהליכי מדיניות חברתית בישראל. רובם הציעו שמות כאלה,⁶ ושילוב השיטות אכן העלה ש-75 מתוך 103 מרואיינים, כלומר כ-80 אחוז מהם, הוגדרו בידי שאר המרואיינים כבעלי השפעה. המרואיינים שלא נכללו ברשימת המומלצים השתייכו בעיקר למגזרים האלה: ארגונים התנדבותיים, תקשורת ואקדמיה. מגזרים אלה נבחרו בעיקר כדי להציג טווח רחב של תפיסות בשיח החברתי-הכלכלי בישראל.

מבחינת המאפיינים הסוציו-דמוגרפיים היו רוב המרואיינים גברים בני 40-60, בעלי השכלה אקדמית והכנסה גבוהה. רובם המכריע היו יהודים, מחציתם חילוניים. מחציתם תמכו במפלגות מהצד השמאלי של המפה הפוליטית, וכ-60 אחוז מהם היו יוצאי אירופה-אמריקה. זה מתיישב עם מאפייני קבוצות העילית הישראלית, כפי שהוצגו במחקרים קודמים (עציוני-הלוי, 1997). בשל התבססותו של המחקר הנוכחי על תפיסה מרחיבה של המונח מעצבי מדיניות, נכללו בו גם ארגוני חברה אזרחית ואיגודים מקצועיים, שככל הידוע לא זכו עד כה להתייחסות בחקר מעצבי מדיניות בישראל. הם מעניינים אותנו בעיקר בשל מגמות המצביעות על עליית החשיבות של שחקני החברה האזרחית והתעצמות השפעתם על תהליכי מדיניות (גדרון, בר וכץ, 2002).

הלוח שלהלן מציג את התפלגות המרואיינים:

לוח 1

המרואיינים על פי השתייכותם למגזרים (במספרים מוחלטים ובאחוזים)

אחוז	מספר		
17.4	18	נבחר ציבור	1
23.3	24	עובדים בכירים בשירות הציבורי	2
13.6	14	בעלי הון ונציגי מגזר עסקי	3
14.6	15	אנשי אקדמיה ומכוני חשיבה	4
16.5	17	ארגונים התנדבותיים	5
10.7	11	תקשורת	6
3.9	4	איגודים מקצועיים	7
100.0	103	סה"כ	

6 ב-17 מהשאלונים לא ניתנה תשובה לשאלה זו. חלק מהמרואיינים לא הספיקו לענות עליה בגלל מגבלות זמן, ואחרים לא נשאלו, כי בשלב האחרון של הריאיונות הוברר שלא ייערכו עוד ריאיונות.

בהשוואה בין המגזרים השונים נמצאו הבדלים מובהקים במשתני הגיל, מספר שנות הלימוד, השכלת ההורים, הכנסת המרוויינים ומקום מגוריהם. בין הקבוצות היתה זו של אנשי התקשורת הצעירה ביותר, וזו של אנשי האקדמיה ונציגי מכוני החשיבה בעלת מספר שנות הלימוד הגבוה ביותר. קבוצת נציגי המגזר העסקי ובעלי ההון היתה בעלת ההכנסה הגבוהה ביותר. ניתן לטעון שהבדלים אלה הם חלק מהגדרת מאפייני המגזרים, ושהם מבטאים את ההבדלים שיש ביניהם, כפי שאפשר היה להניח מראש.

כלי המחקר

הנתונים נאספו באמצעות ריאיון אישי, שבו התבקשו המרוויינים לענות על שאלון מובנה עם שאלות סגורות ופתוחות. השאלות עסקו בהיבטים שונים: תפיסות של הגורמים לעוני ושל דרכי ההתמודדות עמו, תפיסות של השפעת השקנים השונים בזירת המדיניות ושאלות באשר למאפיינים הסוציו-דמוגרפיים של המרוויינים. בשל המידע הרב שנאסף יתמקד מאמר זה בעיקר בניתוח הכמותי. צעדים אחדים ננקטו לחיזוק התוקף והמהימנות של כלי המחקר: (א) השאלון התבסס ככל האפשר (שכן חלק מהנושאים לא נבחנו עדיין) על סולמות מדידה ושאלות שהוכחו כתקפים במחקרים אחרים (Feagin, 1972; Smith & Stone, 1989). על בסיס הספרות נוסחו היגדים המבטאים גורמים שונים לעוני ודרכי התמודדות עם עוני. (ב) נערך מחקר גישוש מסוג pre-test בקרב ראשי הרשויות המקומיות בישראל, שאפשר ביצוע מבחני תוקף ומהימנות לשאלון. (ג) שני המרוויינים הראשונים – חבר כנסת ועובד בכיר בשירות הציבורי – נבחרו על בסיס היכרות מוקדמת עמו. בריאיונות הם התבקשו להתייחס להיבטים תוכניים ולהליכים הקשורים במבנה השאלון, והערותיהם היו בסיס לניסוחו הסופי.

הליך המחקר

במסגרת המחקר רואינו 103 מרוויינים. הפנייה אליהם נעשתה על בסיס השתייכותם לאחד משבעת המגזרים שפורטו לעיל ובשל התפקידים שהם ממלאים. הריאיונות נערכו בין דצמבר 2002 לאוקטובר 2004 במקום שבו בחר המרווייין, רובם בירושלים ובתל אביב. אורכם נע בין חצי שעה לשלוש שעות, ורובם ארכו כשעה. למרוויינים הובטחו שמירת האנונימיות והשימוש בתשובות לצורכי מחקר בלבד.

ממצאים

לפני שנעסוק בתפיסות של מעצבי מדיניות בישראל בסוגיית העוני, חשוב להציג את תפיסת ההשפעה של השחקנים השונים בזירת המדיניות החברתית-הכלכלית. זו נבחנה באופן סובייקטיבי ואובייקטיבי כאחד. ברמה הסובייקטיבית נשאלו המרוויינים כיצד הם תופסים את רמת ההשפעה שלהם על קביעת תהליכי מדיניות בתחום עיסוקם, וברמה האובייקטיבית הם נשאלו מי, לדעתם, השחקנים המרכזיים המשפיעים על תהליכי קביעת המדיניות החברתית-הכלכלית בישראל.

נמצא ש-46.4 אחוז מהמרוויינים חשו שיש להם השפעה גבוהה על תהליכי קביעת מדיניות כזו, 37.1 אחוז טענו שהשפעתם בינונית ו-16.5 אחוז חשבו שהשפעתם נמוכה. כלומר: 80 אחוז מהמרוויינים ויותר ראו את עצמם כבעלי השפעה, וכמעט מחציתם חשבו שיש להם השפעה רבה על תהליכי קביעת מדיניות במסגרת תפקידם.

בחינת ההבדלים בין המגזרים מעלה שכ-90 אחוז מהמרוויינים שהשתייכו למגזרי נבחרי הציבור, העובדים הבכירים בשירות הציבורי, המגזר העסקי ובעלי ההון הגדירו את עצמם כבעלי השפעה בינונית עד רבה על תהליכי קביעת המדיניות. המגזרים שבהם שיעור בולט יותר של מרוויינים תפסו עצמם כבעלי השפעה נמוכה הם אנשי התקשורת (כ-40 אחוז מהם), מנהיגי ארגונים התנדבותיים (לרבות האיגודים המקצועיים) ואנשי האקדמיה (כ-20 אחוז בשני המגזרים). 75 אחוז מהמרוויינים שהם עובדים בכירים בשירות הציבורי ראו את עצמם כבעלי השפעה רבה על תהליכי קביעת מדיניות, ודומה שהדבר נובע בעיקר מהסמכות הפורמלית שתפקידם מקנה להם.

בהיבט האובייקטיבי נתבקשו המרוויינים לדרג את המשפיע ביותר מ-11 שחקנים בזירת המדיניות. הממצאים העלו תמונה דומה: שר האוצר, ראש הממשלה ופקידי האוצר נתפסו כמשפיעים ביותר, ואחריהם שרי הממשלה, בעלי הון, אנשי תקשורת וועדות הכנסת. בקבוצה בעלת ההשפעה הנמוכה ביותר נמנו אנשי מקצוע בתחום החברתי, ארגונים וולונטריים, אנשי אקדמיה וארגוני המחאה.

מה גורם לעוני בישראל?

חלק זה יבחן את תפיסותיהם של המרוויינים בנוגע לגורמים לעוני.

לוח 2

תפיסות המרואיינים באשר לסיבות לעוני (באחוזים, ממוצעים וסטיות תקן) *

סטיית (תקן)	ממוצע	מסכים **	לא מסכים ולא "לא מסכים"	לא מסכים	סיבות לעוני
(0.92)	3.70	68.9	15.5	15.5	בתי הספר שבהם למדו היו ברמה נמוכה, ובשל כך הם חסרים את הכישורים המתאימים (N=103)
(1.09)	3.76	65.3	16.3	18.4	בשל השכר הנמוך שהם מקבלים (N=98)
(1.08)	3.65	65.0	15.5	19.4	בשל מחסור במקומות עבודה (N=103)
(0.83)	3.58	61.2	26.2	12.6	הואיל והם נולדו למשפחות עניות (N=103)
(1.13)	3.48	55.3	16.5	28.2	הואיל וקיימים קיפוח ואפליה של קבוצות חלשות באוכלוסייה (N=103)
(1.17)	3.16	49.5	13.9	36.6	כי אין להם כוח פוליטי, והאינטרסים שלהם אינם מיוצגים בקביעת מדיניות (N=101)
(1.08)	2.99	42.2	24.5	33.3	כיוון שיש להם מספר רב של ילדים (N=102)
(1.34)	2.65	33.0	14.0	53.0	כי קיומו של עוני תואם את האינטרסים של הלא-עניים (N=100)
(1.11)	2.72	29.4	19.6	51.0	בשל היותם חסרי מוטיבציה (N=102)
(1.16)	2.73	25.3	30.3	44.4	כי מדיניות קצבאות הרווחה של הממשלה מעודדת אנשים לא לעבוד (N=99)
(1.07)	2.41	22.8	11.9	65.3	מכיוון שיש להם בעיות נפשיות או נכות פיסית (N=101)
(1.01)	2.50	17.5	29.1	53.4	הואיל והם בוחרים שלא לעבוד (N=103)
(0.97)	2.48	16.5	26.2	57.3	הואיל ואין להם היכולת או הכישרון להצליח (N=103)
(0.86)	2.07	8.0	14.0	78.0	בשל התנהגויות דוגמת התמכרות לאלכוהול/סמים (N=100)

* ערך גבוה מציין עמדה התומכת בהיגד, ערך נמוך מייצג עמדה המתנגדת להיגד.
 ** במשתני העמדה כוללת קטגוריית "מסכים" את אחוז האנשים שהסכימו או "בהחלט הסכימו" להיגד (תשובות 4-5). קטגוריית "לא מסכים" כוללת את תשובות המרואיינים שלא הסכימו או "בהחלט לא הסכימו" להיגד (תשובות 1-2).

מהנתונים עולה שרבים מהמרואיינים תמכו בקיומן של סיבות מבניות לעוני. 60 אחוז ויותר מהם ראו בסיבות כמו בתי ספר ברמה נמוכה, שכר נמוך, מחסור במקומות עבודה והשתייכות למשפחות מוצא עניות את הגורמים לעוני בחברה הישראלית.

שתי סיבות מבניות, שנתפסו אצל כמחצית מהמרוואיינים כגורמות לעוני, נובעות מההנחה שעוני הוא תולדה של קיפוח ואפליה של קבוצות חלשות באוכלוסייה, ומכיוון שהן חסרות כוח פוליטי אין הן זוכות לייצוג הולם בקביעת המדיניות. המרוואיינים התייחסו אמנם בעיקר לקבוצות לא יהודיות (ערבים ובדואים) ולתושבי הפריפריה, אך חלק מהם הזכירו גם עולים מארצות המזרח, מברית המועצות לשעבר ומאתיופיה, קשישים ונשים. העדר ייצוג הולם נובע לדעתם לא רק מתהליכי קיפוח ואפליה, אלא מושפע גם מאופן הייצוג של העניים; הארגונים ונבחרי הציבור האמורים לייצג את האינטרסים שלהם אינם ממלאים את תפקידם.

40 אחוז ויותר מהמרוואיינים תמכו בסיבה הרואה במספר רב של ילדים כגורם לעוני. באופן כללי נראה שרוב המרוואיינים שהצביעו על כך נזהרו מהבעת ביקורת כלפי התופעה: הם עמדו על ייחודיותה בקרב מגזרים מסוימים ועל ההקשר העובדתי העולה מהנתונים, אך נזהרו מלהטיל את האשמה בהתנהלות המשפחות מרובות הילדים. 33 אחוז מהמרוואיינים תמכו בדעה שקיומו של עוני תואם את האינטרסים של הלא-עניים. כלומר: הם הסכימו לטענה שיש באוכלוסייה קבוצות ה"נהנות" מקיומו של עוני בישראל. לעומתם, תמכו כ-30 אחוז מהמרוואיינים בהיגד הטוען שעוני הוא תולדה של חוסר מוטיבציה של העניים עצמם. באשר לקצבאות הרווחה, תמכו כרבע מהמרוואיינים בדעה שהן מהוות תמריץ שלילי לעבודה, ולכן גורמות לעוני. כ-45 אחוז מהם לא הסכימו לתפיסה זו. עוד ממד שעלה מדברי המרוואיינים הוא הניצול לרעה של מערכת הקצבאות. המרוואיינים שהתייחסו לכך טענו שאף שיש כאלה המנצלים לרעה את המערכת, לרוב הזכאים אין חלופה אחרת.

הטענה שלקוח נפשית או פיסית גורמת לעוני זכתה לתמיכה של 23 אחוז מהמרוואיינים. הם הדגישו את העובדה שהסדרים החברתיים הקיימים אינם מאפשרים לקבוצה זו להשתלב בחברה.

הסברים לעוני שזכו בתמיכה נמוכה היו בחירתם של העניים שלא לעבוד, העדר יכולת וכישרון המונע מהם להצליח והתנהגויות דוגמת התמכרות לאלכוהול ולסמים. תופעת ההתמכרויות נתפסה כשולית בישראל. יש שציינו שמדובר בתהליך שהוא תוצר של חיים בעוני ולא גורם לעוני, וכי מכורים והתמכרויות יש גם בקרב קבוצות אחרות.

לסיכום, נראה שיש תמיכה בסיבות המבניות לעוני, בעיקר באלה הקשורות לשוק העבודה ולמערכת החינוך. קצבאות הרווחה אינן נתפסות כגורם מרכזי להיווצרות העוני, וגם הסיבות ההתנהגותיות לעוני זכו בתמיכה נמוכה יחסית.

מה לעשות כדי לצמצם את שיעור העוני?

החלק הבא יציג את תמיכתם של המרוואיינים בדרכי ההתמודדות עם העוני ויעסוק בשאלה מי הגורם האחראי להתמודדות עם הבעיה.

לוח 3

עמדות המרואיינים כלפי דרכי התמודדות עם עוני
(באחוזים, ממוצעים וסטיות תקן)*

סטיות (תקן)	ממוצע	מסכים**	לא מסכים ולא "לא מסכים"	לא מסכים	דרכי התמודדות עם עוני
(0.57)	4.64	97.1	1.9	1.0	לסייע ביצירת מקומות עבודה ובהגדלת שיעור המועסקים במשק (N=103)
(0.68)	4.48	93.1	4.9	2.0	לסייע להשתלבות בעבודה באמצעות הכשרה מקצועית וליווי אישי של המובטל ובאמצעות הענקת תמריצים כספיים (N=102)
(0.71)	4.53	91.2	6.9	2.0	לפעול לשיפור מערכת החינוך ולהגדלת התקציבים לחינוך ולהשכלה, בעיקר בשכבות הנמוכות (N=102)
(0.85)	4.28	85.0	11.0	4.0	להבטיח שכר הולם לעובדים (N=100)
(1.05)	3.61	63.3	17.3	19.4	לשתף את העניים בקביעת המדיניות המשפיעה עליהם (N=98)
(1.19)	3.25	53.5	11.9	34.7	להגדיל העברות של הממשלה לתוכניות סיוע לאוכלוסיות עניות (N=101)
(1.28)	3.18	47.5	14.1	38.4	לפעול לעידוד ההתארגנות של העניים כבסיס ליצירת כוח פוליטי (N=99)
(1.27)	3.07	47.0	12.0	41.0	לעודד השתלבות בעבודה באמצעות קביעת מגבלות על סכומי הקצבות ועל משך זמן הזכויות לקבלן (N=100)
(1.26)	3.13	43.0	23.0	34.0	לפעול לקידום דה רגולציה והפרטה כדי ליצור צמיחה שתשפר את מצב העניים (N=100)
(1.18)	3.12	39.2	26.5	34.3	לעודד מעורבות של ארגונים התנדבותיים ושל חברות עסקיות בסיוע לאוכלוסיית העניים (N=102)
(1.29)	2.78	34.0	15.5	50.5	להגדיל מיסוי על ההכנסות הגבוהות כדי להעביר סכומים לאוכלוסיות חלשות (N=103)
(1.16)	2.56	23.8	21.8	54.5	לצמצם את מערכת קצבות הרווחה (N=101)
(0.93)	2.32	15.0	16.0	69.0	לעודד את הסתמכות העניים על עזרת המשפחה (N=100)
(0.84)	2.05	6.8	13.6	79.6	לעודד את הסתמכות הנזקקים על סיוע של ארגונים התנדבותיים בקהילה (N=103)

* ערך גבוה מציין עמדה התומכת בהיגד, ערך נמוך מייצג עמדה המתנגדת לו.
** במשתני העמדה כוללת קטגוריית "מסכים" את אחוז האנשים שתמכו או תמכו מאוד בהיגד (תשובות 1-4). קטגוריית "לא מסכים" כוללת את תשובות המרואיינים שלא הסכימו או "בהחלט לא הסכימו" להיגד (תשובות 1-2).

ניתן להצביע על ארבע דרכי התמודדות עם עוני שזכו לתמיכה הגבוהה ביותר: סיוע ביצירת מקומות עבודה; פעילות למען השתלבות בעבודה באמצעות הכשרה מקצועית, ליווי אישי של המובטלים והענקת תמריצים כספיים; שיפור מערכת החינוך; הבטחת שכר הולם לעובדים.

סיוע ביצירת מקומות עבודה: 97 אחוז מהמרוויינים תמכו ביצירת מקומות עבודה כפתרון לבעיית העוני. למרות ההסכמה הכללית העולה לכאורה מהנתונים, בחינת דברי המרוויינים מחדדת את מורכבות הסוגיה. הם הציעו טווח רחב של חלופות, החל בעבודות יזומות בידי הממשלה וכלה בהסתמכות בלבדית על פעילות של המגזר העסקי. כך, לדוגמה, הוצעו תוכניות כמו צמצום מספר העובדים הזרים, קידום התהליך המדיני, השקעה בתשתיות, עידוד מפעלים וביצוע השקעות ליצירת מקומות עבודה, הקמת אזורי סחר חופשי, עידוד עסקים קטנים, סיוע לחיילים משוחררים, פיתוח עסקים ללא קביעת שכר מינימום, עידוד צמיחה וכדומה. נראה אפוא שחלופה זו מושפעת מהתפיסה בדבר מידת המעורבות הראויה של המדינה וכוללת דגשים שונים באשר לאופי פעילותה.

הדרך של עידוד השתלבות בעבודה באמצעות הכשרה מקצועית, ליווי אישי והענקת תמריצים כספיים למובטלים זכתה לתמיכה של 93 אחוז מהנשאלים, שטענו שהצלחתה מותנית בקיומם של מקומות עבודה. 91 אחוז מהמרוויינים תמכו בחלופה שהציעה לשפר את מערכת החינוך ולהגדיל את התקציבים המיועדים לה. עם זאת חשבו רובם שאין צורך להגדיל את התקציבים, אלא לחלק את המשאבים הקיימים באופן יעיל יותר. מדברי המרוויינים עלה שחלקם הסתייגו מההצעה להפנות משאבים בעיקר לאוכלוסיות חלשות, מתוך חשש לתיוגן כקבוצות חלשות.

החלופה של הבטחת שכר הולם לעובדים זכתה לתמיכה של 85 אחוז מהמרוויינים. ואולם מדבריהם ניכר שלהגדרה "שכר הולם" יש משמעויות שונות. רובם התייחסו לשכר מינימום כאל שכר הולם, והדגישו את הצורך באכיפת החקיקה. אחרים ציינו את הבעייתיות של שכר המינימום נוכח מגמות הגלובליזציה והתחרות העולמית, המחייבות צמצום של עלויות ההעסקה. עדיף, כך כתבו, לשלם שכר נמוך ולא לסגור מפעלים. הגדרות אחרות של המושג "שכר הולם" התייחסו לשכר כאל פונקציה של כישורים, אך גם ראו בו דבר המאפשר תנאי חיים ראויים.

דרכי ההתמודדות האחרות זכו בשיעורי תמיכה מתונים יותר, 63 אחוז מהמרוויינים תמכו בשיתוף העניים בתהליכי קביעת מדיניות. ההצעה לעודד התארגנות בקרבם כבסיס ליצירת כוח פוליטי זכתה ב-47.5 אחוזי תמיכה. המרוויינים העלו שלוש טענות בנוגע לאפשרויות יישומה: אין נציגות אמיתית של עניים; ייצוג העניים צריך להיעשות דרך מפלגות פוליטיות או דרך נציגים של איגודי עובדים; ההתארגנות רצויה אמנם, אך המדינה לא תתמוך בה, כיוון שהיא מנוגדת לאינטרסים שלה עצמה.

החלופה של צמצום העוני באמצעות הגדלת תקציבים לתוכניות סיוע לאוכלוסיות חלשות וזכתה לתמיכה של כמחצית מהמרוואיינים. בהתייחסותם לחלופה זו הם הדגישו בעיקר את חשיבותן של תוכניות המעניקות כלים להתמודד עם המצב. התייחסות אחרת הצביעה על הצורך בשיפור מערך השירותים החברתיים הקיים.

ההצעה לצמצם את העוני על ידי שילוב עניים בעבודה באמצעות קיצוץ בקצבאות והגבלת פרק הזמן שבו הן משולמות נתמכה בידי 47 אחוז מהמרוואיינים. לעומת זאת, הצעה כללית יותר לצמצם את מערכת קצבאות הרווחה זכתה לתמיכה של 24 אחוז בלבד. כלומר: התמיכה בצמצום הקצבאות גדלה, אם צעד זה כרוך בתמרוץ השתלבות המובטלים בעבודה. יש להזכיר בהקשר זה, שהחלופה המעודדת השתלבות בעבודה בשיטת "הגזר", כלומר הכשרה מקצועית והענקת תמריצים, זכתה בתמיכה גורפת. המרוואיינים אף הדגישו את הצורך בעריכת רפורמה ובייעול מערכת הקצבאות. בהקשר זה עלו שתי הצעות: יצירת הבחנה בין זכאים לקצבה לכאלה שאינם זכאים, כלומר הפיכתה לסלקטיבית יותר, ויצירת מקומות עבודה וקידום מסגרות להכשרה מקצועית כתנאי לקיצוץ הקצבאות.

הפרטה ודה-רגולציה, שיובילו להסרת חסמים מהפעילות המשקית ולעידוד השוק החופשי, הוצעו כדרך לעידוד צמיחה ולשיפור מצב העניים. חלופה זו זכתה לתמיכה של 43 אחוז מהמרוואיינים. חלקם ציינו שמדיניות זו אינה משפיעה ישירות על מצב העניים, ואחרים טענו שחשוב שתהליכי הפרטה לא יותירו את המשאבים החברתיים בידי מספר קטן של קבוצות ופרטים: יש להפריט, אך לא בכל מחיר. מתנגדי ההפרטה טענו שמדיניות זו תזיק לאוכלוסיות החלשות, בעיקר בגלל אובדן מקומות עבודה וגידול באי השוויון החברתי. ראוי לציין שמדברי המרוואיינים עלתה הבחנה בין שני המושגים: חלקם צידדו בדה-רגולציה אך לא בהפרטה כמדיניות עדיפה, וחלקם תמכו בהפרטה, אך טענו שיש לחזק את מנגנוני הרגולציה של המדינה.

ההצעה לעידוד פעילות של ארגונים התנדבותיים וחברות עסקיות בסיוע לעניים זכתה לתמיכת 39 אחוז מהמרוואיינים. למרות זאת הביעו חלקם דאגה מההישענות ההולכת וגוברת על ארגוני המגזר השלישי, המאפשרים למדינה להתנער מאחריות. למרות החששות שהביעו המרוואיינים מנסיגת המדינה מפעילות בתחומי הרווחה, היו שהדגישו את חשיבות פעילותם של הארגונים ההתנדבותיים, בעיקר לנוכח אוזלת היד ואי היעילות של הממשלה. כך נתפסה פעילות הארגונים ההתנדבותיים בבחינת "אצבע על הסכר".

חלופת הגדלת המיסוי זכתה ב-34 אחוזי תמיכה. מחצית מהמרוואיינים התנגדו לחלופה זו וטענו שהגדלת מיסוי אינה דרך להתמודדות עם עוני, משום שהיא עלולה לפגוע בצמיחה הכלכלית. חלק מהמרוואיינים ציינו שיש מקום להגדיל את שיעורי המס על הון.

לשיעורי התמיכה הנמוכים ביותר זכו דרכי ההתמודדות האלה: עידוד של הסתמכות העניים על עזרת המשפחה ועל סיוע של ארגונים התנדבותיים בקהילה. הן זכו בשיעורי תמיכה של 15 ושבעה אחוזים בהתאמה. באשר למעורבות המשפחה ציינו רבים מהמרוויינים שפתרון זה אינו ריאלי, משום שהמשפחות עצמן נמצאות במצב כלכלי רעוע. לטענתם, ברוב המקרים המשפחה היא הראשונה לסייע, ובדרך כלל הצורך בעזרה מתעורר למרות עזרתה. סיוע זה אינו מספיק על פי רוב, ועלול אף לערער את מצב המשפחה כולה. יתרה מזאת: גם אם ניתן לקבל סיוע מהמשפחה, אין בכך כדי להסיר את אחריות המדינה למצב.

החלופה שהסתמכה על פעילות ארגונים, בעיקר ארגונים התנדבותיים בקהילה, נתפסה כפעילות מקומית, נקודתית ולא יציבה. ניתן לייחס חלק מהעדר התמיכה בה למלה "הסתמכות", שרבים מהמרוויינים חשו אי נוחות לשמעה. הסתמכות על כל גורם שהוא נראתה בעיניהם פתרון לא ראוי.

לסיכום: דרכי ההתמודדות עם העוני באמצעות פיתוח הזדמנויות על ידי המדינה, שמטרתן ליצור השתלבות הוגנת בשוק העבודה ושיפור מערכת החינוך, זכו לתמיכה גורפת של המרוויינים. מחציתם בקירוב תמכו בהגדלת תקציבים לתוכניות סיוע לאוכלוסיות החיות בתנאי עוני ולהגברת הייצוגיות והשיתוף שלהן, ופחות מרבע טענו שיש לצמצם את מערכת קצבאות הרווחה. הקהילה והמשפחה לא נתפסו כגורמים היכולים לסייע בצמצום שיעור העוני בישראל.

ממצאים אלה מקבלים חיזוק מהתשובות לשאלה אחרת שנשאלה: מי הגורם האחראי להתמודדות עם עוני? לוח 4 מצביע על תפיסות המרוויינים.

לוח 4

תפיסת הגורם האחראי להיחלצות מעוני (באחוזים)

ההיגד	מסכים	לא מסכים ולא "לא מסכים"	לא מסכים	סה"כ
ההיחלצות מהעוני תלויה בעיקר בעני ובבני משפחתו	31.0	24.0	45.0	100.0
ההיחלצות מהעוני תלויה בעיקר בסיוע הקהילה וארגונים התנדבותיים	12.1	29.3	58.6	100.0
ההיחלצות מהעוני תלויה בעיקר בפעילות של המדינה	74.0	23.0	3.0	100.0

70 אחוז מהמרואיינים ויותר ראו במדינה את הגורם האמור לסייע בהיחלצות מעוני. כ-30 אחוז טענו שהאחריות העיקרית מוטלת על הפרט ועל משפחתו, ורק 12 אחוז סברו שהאחריות העיקרית מוטלת על הקהילה ועל הארגונים ההתנדבותיים. בהתייחסותם לשאלות אלה הדגישו רבים מהמרואיינים שאחריות משולבת של הגורמים השונים היא הדרך להיחלצות מעוני. ניתוח One-Way Anova לבדיקת ההבדלים בין ממוצעי התמיכה של המגזרים השונים בשלוש השאלות הללו לא העלה הבדלים מובהקים בין המגזרים.

הבדלים בין מגזרים בתפיסת העוני

כדי לאפשר ניתוח כמותי של תפיסות המגזרים נערך ניתוח גורמים factor analysis, המקבץ את ההיגדים לעולמות תוכן דומים. בניתוח זה נמצא ש-11 מתוך 14 הסיבות התקבצו לארבעה גורמים שהסבירו 69.7 אחוז מהשונות. במאמר הנוכחי נתמקד בשני הראשונים, שכן הם מקיפים את רוב ההיגדים, ומדד אלפא קרונברך – המייצג עקיבות פנימית – גבוה אצל שניהם.

סיבות מבניות (יחסי כוח): כוללות היגדים המטילים את האחריות להיווצרות העוני על ההסדרים המבניים-החברתיים של החברה הישראלית. בלב התפיסה המשותפת להם מצויה ההבנה שהעוני הוא תוצר של ההבדלים בין קבוצות בעלות כוח לקבוצות נטולות כוח. הקבוצות החזקות פוגעות בעניים ו"מנצלות" אותם על ידי תשלום שכר נמוך, מניעת ייצוג פוליטי ומנגנוני קיפוח של האוכלוסיות החלשות. מדד אלפא קרונברך, המייצג כאמור עקיבות פנימית בין הסיבות המרכיבות גורם זה, הוא 0.77.

סיבות התנהגותיות: כוללות היגדים המטילים את האשמה על העניים עצמם: הם מתאפיינים בחוסר מוטיבציה, בהתמכרויות ובאי רצון לעבוד. בגורם זה נכללה גם הטענה שמערכת קצבאות הרווחה יוצרת תמריץ שלילי לעבודה, מכיוון שהיא מעודדת פרטים להתנהגות המשמרת, ולעתים אף יוצרת, את הסיכוי לחיות בתנאי עוני. מדד אלפא קרונברך הוא 0.81.

ביחס לדרכי התמודדות עם העוני העלה ניתוח הגורמים את הקטגוריות הבאות: דרכי התמודדות באמצעות פעילות ממשלתית, באמצעות העצמה ושיתוף העניים, באמצעות פעילות של החברה האזרחית והמגזר העסקי ובאמצעות פעילות מכוונת בשוק העבודה. במאמר זה נתמקד בשלוש הראשונות, כי באחרונה מדד העקיבות הפנימית נמוך.

דרכי התמודדות באמצעות פעילות ממשלתית: המכנה המשותף להן הוא הדרישה לפעילות של המדינה. ואולם גורם זה נחלק לשני סוגים: חלופות מכוונות שוק וחלופות מכוונות מדינה. הסוג הראשון קורא למדיניות המצמצמת את פעילות המדינה ומרחיבה

את ההישענות על פעילות השוק. דרכי ההתמודדות הנכללות בו הן קיצוץ בתוכניות רווחה, קידום מדיניות הפרטה ושינוי רכיבים במערכת קצבאות האבטלה כדי לעודד יציאה לעבודה. תפיסה זו מניחה שמנגנון השוק ייצור את האיזונים שיאפשרו גם לאוכלוסיות החיות בתנאי עוני לשפר את מצבן. מדד אלפא קרונבך הוא 0.84. הסוג השני מדגיש את מעורבות המדינה. החלופות הנכללות בו מציעות לממשלה להגדיל את שיעורי המס וליצור התערבות מסדירה של המדינה בנושאי שכר, וכך להביא לשיפור במצבן של האוכלוסיות החלשות. מדד אלפא קרונבך בשתי החלופות הללו הוא 0.56. אף שכל חמש הסיבות נכללו בגורם אחד, הופרדו הפתרונות לשני סוגים, כיוון שהם מבטאים תפיסות שונות של תפקיד המדינה.

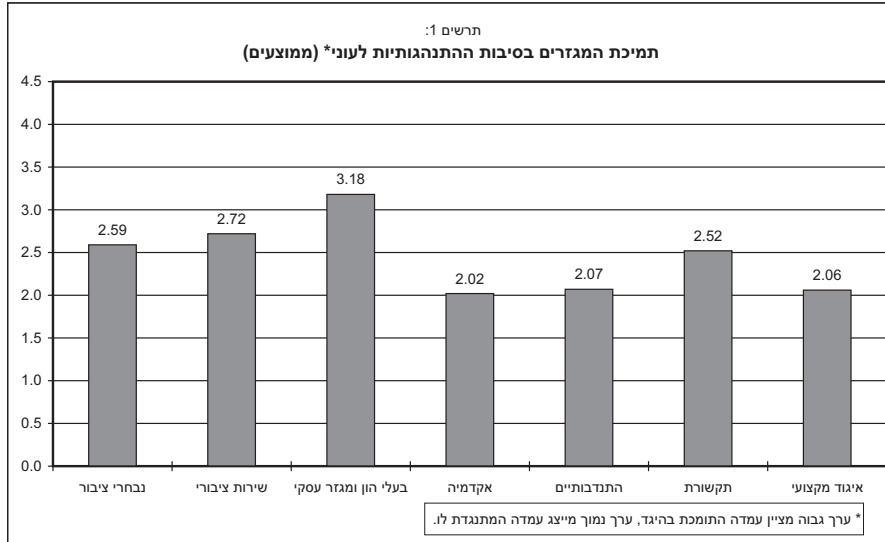
דרכי התמודדות באמצעות העצמה ושיתוף של העניים: גורם זה כולל דרכי התמודדות כמו שיתוף בתהליכי קבלת החלטות, עידוד התארגנות והעברת משאבים. מדד אלפא של קרונבך הוא 0.75.

דרכי התמודדות באמצעות פעילות של החברה האזרחית והמגזר העסקי: אלה כוללות שילוב מגזרים אחרים בטיפול באוכלוסיות חלשות – ארגונים בקהילה, המשפחה, ארגונים התנדבותיים וחברות עסקיות. מדד אלפא קרונבך הוא 0.57⁷.

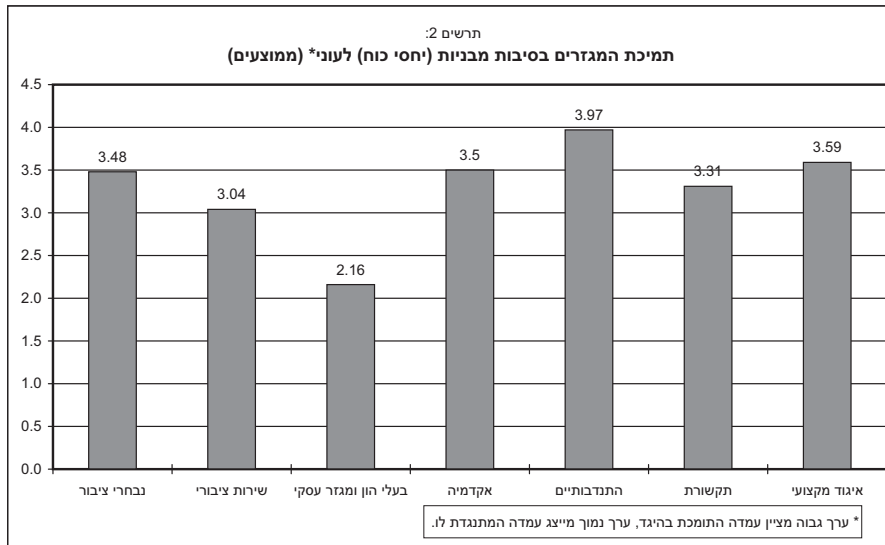
סיבות לעוני

התרשימים שלהלן מבטאים את ממוצעי עמדות המגזרים כלפי סיבות התנהגותיות לעוני וסיבות מבניות (יחסי כוח), כפי שהתגבשו בעת ניתוח הגורמים.

7 למרות מדדי אלפא קרונבך נמוכים מהמקובל, הוחלט לעסוק בגורמים שהתקבלו, גם בשל העובדה שבמחקרים דומים שעסקו בתפיסות כלפי העוני, דוגמת מחקרם של ברדלי וקול (Bradley & Cole, 2002) נמדדו מדדי אלפא קרונבך דומים. כך במערך הסיבות התנהגותיות היה מדד אלפא קרונבך 0.60. במערך הסיבות המבניות עמד אלפא קרונבך על 0.62.

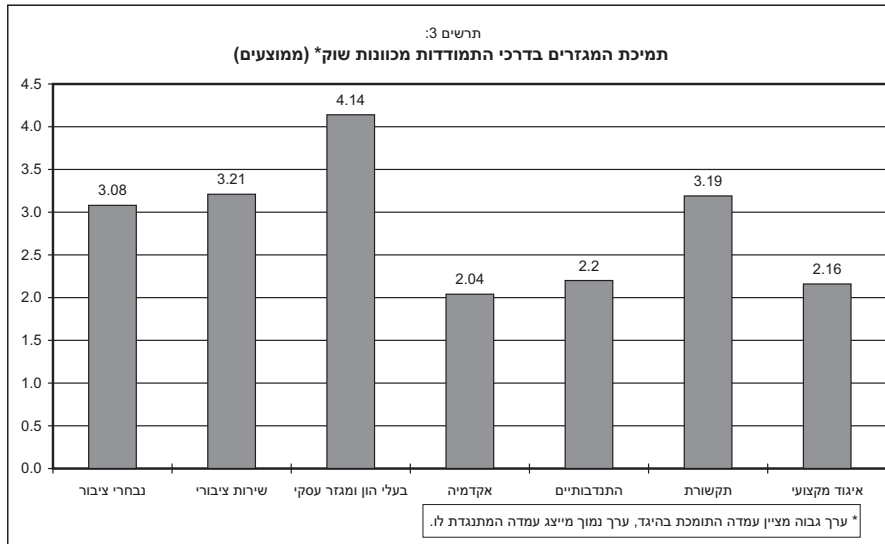


תרשים 1 מציג את תמיכת המגזרים השונים בסיבות התנהגותיות לעוני. ההיגדים שנכללו במשתנה זה ציינו את העניים כחסרי מוטיבציה, כמכורים לאלכוהול/סמים וכמי שבוחרים לא לעבוד, והגדירו את העוני כתוצר של מדיניות הרווחה המעודדות אנשים לא לעבוד. מהממצאים עולה שקבוצת בעלי ההון ונציגי המגזר העסקי תמכה, יותר מהמגזרים האחרים, בטענה שהגורם לעוני הוא התנהגות העניים (ממוצע 3.18). התמיכה הנמוכה ביותר בעמדה זו נמצאה בקרב אנשי האקדמיה ומכוני החשיבה, האיגודים המקצועיים והארגונים ההתנדבותיים.

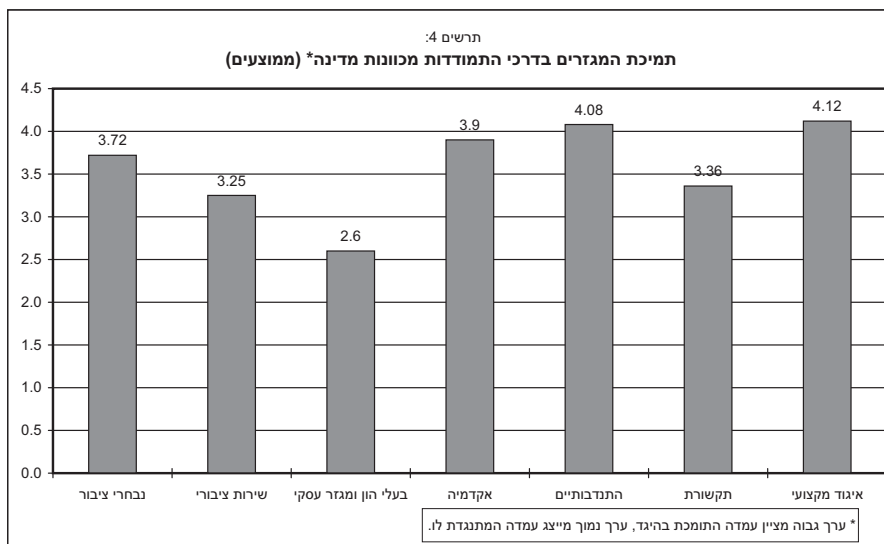


תרשים 2 מתאר את ממוצע תפיסות המגזרים כלפי סיבות מבניות (יחסי כוח) לעוני. קטגוריה זו כוללת את ההיגדים האלה: יש קיפוח ואפליה של קבוצות חלשות באוכלוסייה; עוני תואם את האינטרסים של הלא-עניים; אין לעניים כוח פוליטי ולכן אינם מיוצגים; השכר הנמוך המשולם לעניים הוא מהגורמים לעוני. מהממצאים עולה מעין תמונת ראי לתמיכה בסיבות ההתנהגותיות. בעלי ההון ונציגי המגזר העסקי תמכו פחות, באופן ברור, בסיבות המבניות לעוני (ממוצע 2.16). אחריהם ניצבים עובדי השירות הציבורי, אנשי התקשורת, נבחרי הציבור, אנשי האקדמיה ונציגי האיגודים המקצועיים. לעומתם נטו נציגי הארגונים ההתנדבותיים לתמוך יותר בסיבות מבניות כגורם לעוני בחברה הישראלית (ממוצע 3.97).

דרכי התמודדות עם עוני

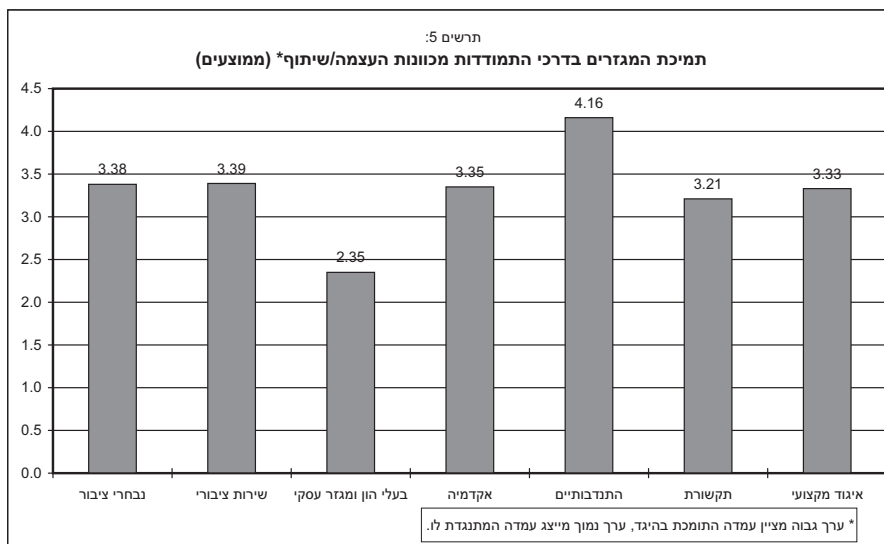


התרשים מתאר את שיעורי התמיכה של המגזרים בדרכי התמודדות מכוונות שוק, הכוללות צמצום של מערכת הקצבאות, הקשחת אמות המידה לקבלת קצבאות אבטלה ודה-רגולציה והפרטה. תמיכה רבה בסוג פתרונות זה נמצאה בקרב בעלי ההון ונציגי המגזר העסקי (ממוצע 4.14). אחריהם ניצבים בכירים בשירות הציבורי, נציגי התקשורת ונבחרי הציבור. התמיכה הנמוכה ביותר נרשמה בקרב אנשי האקדמיה ומכוני החשיבה, נציגי האיגודים המקצועיים ואנשי הארגונים ההתנדבותיים, שטענו כי הפרטה היא לטובת העשירים.

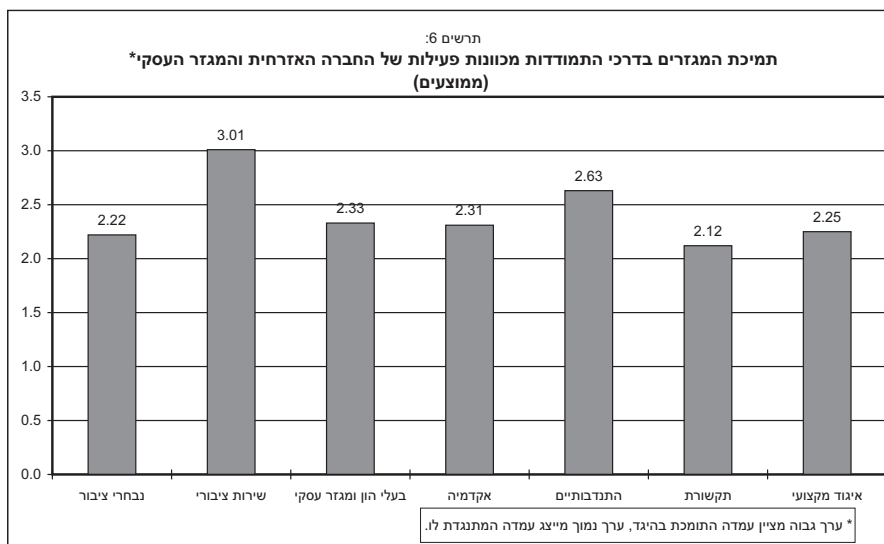


מעריך דרכי ההתמודדות מכוונות המדינה כלל את החלופות המבקשות להבטיח שכר עבודה הולם וחיזוק הפרוגרסיביות במערכת המס. ונציגי המגזר העסקי ובעלי ההון בלטו באי תמיכתם בכך (ממוצע 2.6). נציגי האיגודים המקצועיים, אנשי הארגונים ההתנדבותיים וחברי קבוצת האקדמיה צידדו בחלופות אלה באופן בולט.

דרכי ההתמודדות שיוצגו בתרשימים שלהלן מדגישות האחת את הצורך לחזק את ייצוג העניים בזירה הפוליטית ולהגדיל את המשאבים המועברים אליהם, והאחרת את חשיבותם של מגזרים לא ממשלתיים בסיוע לאוכלוסיות החלשות.



מנתוני התרשים עולה שבעלי ההון ונציגי המגזר העסקי לא נטו לתמוך בהצעות לשיתוף העניים בקבלת החלטות, להגברת הייצוג שלהם ולהעברת תקציבים לאוכלוסיות החלשות (ממוצע 2.35). הארגונים ההתנדבותיים – חלקם ארגוני סגור – תמכו, במידה רבה כצפוי, בחיזוק ובהעצמה/שיתוף של העניים (ממוצע 4.16). המגזרים האחרים גילו נטייה דומה ומתונה יותר לתמוך בפתרון זה.



מנתוני התרשים עולה שהתמיכה הגבוהה ביותר בדרכי התמודדות המקדמות פעילות של הקהילה, המשפחה, המגזר ההתנדבותי וחברות עסקיות נמצאה בקרב בכירים בשירות הציבורי. עוד מגזר שתמך בחלופה זו, אם כי הרבה פחות משיעורי התמיכה של עובדי השירות הציבורי, הוא מגזר הארגונים ההתנדבותיים, כלומר אלה שידם במלאכה. אך גם כאן הועלו הסתייגויות, כמו הטענה שאף שמדובר בסימפטום יפה ברמת החברה – "ערבים זה לזה" – מדובר למעשה בסימפטום מסוכן ברמה של המשטר ושל אובדן האחריות של המדינה. שאר המגזרים נטו פחות לתמוך בפתרונות אלה.

דיון

היוזמה למחקר הנוכחי נבעה מרצון להבין מדוע, למרות הידע הרב ומגוון מכשירי המדיניות הקיימים לצמצום העוני, מתמודדת עדיין מדינת ישראל עם שיעורי עוני גבוהים ועם אי שוויון מתרחב. כדרך לבחינת שאלה זו נבחר הנתיב התפיסתי, זאת משום שספרות מרכזית בחקר המדיניות הציבורית מצביעה על ההשפעה שיש לתפיסות של מעצבי מדיניות על עיצוב מדיניות והתמיכה בחלופות מדיניות.

המחקר התחקה אחר תפיסותיהם של 103 מעצבי מדיניות בישראל בסוגיית העוני, והוא מגלה שמעצבי המדיניות בישראל נוטים לצדד בקיומן של סיבות מבניות לעוני. שני שלישים מהמרוויינים הצביעו על הסדרים מבניים-חברתיים, למשל מבנה מערכת החינוך, מבנה שוק העבודה ותנאי השכר במשק, כעל גורמים מרכזיים המשפיעים על הסיכוי לחיים בתנאי עוני. הסיבות ההתנהגותיות זכו לתמיכה נמוכה יותר. ממצאים אלה עולים בקנה אחד עם תוצאות של מחקרים אחרים על תפיסות כלפי עוני בקרב אוכלוסיות שונות בישראל (דורון, 2002, 2004; וייס, 2004; להט ואחרים, 2007; לתת, 2007), אך מנוגדים לשיעורים הגבוהים של תמיכה בתפיסות התנהגותיות בארצות הברית (Beck et al., 1989; Smith & Stone, 1973; Huber & Form, 1972; Feagin, 1999). ניתן לשער שההבדל נובע ממרכזיותה של האידיאולוגיה האינדיווידואלית בארצות הברית (Hunt, 1996), המדגישה את אחריות הפרט לגורלו, לעומת התפיסות האידיאולוגיות המקובלות בישראל, המייחסות למדינה מידה רבה יותר של אחריות לרווחת אזרחיה.

באשר לדרכי ההתמודדות עם עוני, ניכר שיש הסכמה בין המרוויינים באשר לחלק מהחלופות. 90 אחוז מהם תמכו בצורך לקדם יצירת מקומות עבודה, לעודד השתלבות בעבודה באמצעות קידום, הכשרה ומתן תמריצים, לפעול לשיפור מערכת החינוך ולהבטיח שכר הולם. חלופות אחרות, שזכו לשיעורי תמיכה מתונים יותר (של כמחצית מהמרוויינים), הדגישו את חשיבות שיתופן של האוכלוסיות העניות בתהליכי קביעת

מדיניות, את הצורך בהגדלת התקציבים לאוכלוסיות החיות בתנאי עוני ואת חשיבות עידוד ההתארגנות בקרבן. התמיכה הנמוכה ביותר היתה בהצעות לצמצם את קצבאות הרווחה ולהסתמך על המשפחה ועל ארגונים התנדבותיים בקהילה כמספקי מזון לבעיית העוני. לפיכך ניתן לטעון שהמרוויינים הצביעו על המדינה כעל גורם המרכזי הנדרש להתמודד עם בעיית העוני. ממצא זה הולם את התמיכה בסיבות המבניות של העוני, ומשתמע ממנו שתפיסת ההסדרים החברתיים-הכלכליים כמחוללי העוני בחברה הישראלית מתבטאת גם בדרישה לאחריות המדינה לצמצומו. כך, שלמרות מגמות השינוי ברוח הניאו-ליברליזם שעליהן מצביעים חוקרים (דורון, 1999; פילק ורם, 2004; שלו, 2004), עדיין רווחת תפיסה של אחריות המדינה הן לגורמים לעוני והן לדרכי ההתמודדות עמו.

שילובם של המגזר העסקי, החברה האזרחית, הקהילה והמשפחה זכה לשיעורי תמיכה מתונים. זה ממצא מעניין, משום שגם במחקר וגם במציאות הישראלית ניכרת מגמה של שילוב מגזרים אלה באספקת השירותים החברתיים, לצד הגידול בפעילותם של ארגוני החברה האזרחית (דורון, 1999; קטן, 2000; גדרון, בר וכץ, 2003). הסבר לתמיכה המתונה בחלופות אלה עלה מדברי מרואיינים, שביטאו חשש מהסתמכות על ארגונים התנדבותיים. לדעתם עלולה הסתמכות מוגברת כזו לגרום להתנערות המדינה מאחריותה כלפי האוכלוסיות החלשות. מעניין שמבין חברי המגזרים השונים תמכו בכך במיוחד הבכירים בשירות הציבורי. הממצאים מתיישבים, כאמור, עם מחקר שנערך בקרב ראשי רשויות ומצא תמיכה בולטת בפתרון המשלב עשייה של ארגונים התנדבותיים וחברות עסקיות לשם התמודדות עם עוני (להט ואחרים, 2007). הסבר אפשרי לתמיכת עובדי השירות הציבורי בעמדות אלה נמצא בהבנה כי בכדי לייעל את הפעילות הממשלתית ולהתמודד עם הביקורות שמוטחות במנהל הציבורי רצוי לשלב מגזרים אחרים באספקת שירותים חברתיים. הסבר אחר נגזר מההבנה שיכולתה של המדינה (state capacity) להציע מסגרות יעילות להתמודדות עם סוגיה מורכבת זאת בעידן של צמצומים תקציביים, אובדן נכסים והפרטה מצומצמת ביותר. ייתכן שחלופה מעשית בעניין זה, היא הטלת האחריות לאספקת השירותים על מגזרים אחרים.

חלקו השני של המאמר עסק בהבדלים בין המגזרים. דומה שהם נחלקים במקרה זה לשלוש קבוצות עיקריות: בעלי ההון ונציגי המגזר העסקי (קבוצה 1), שנתפסו אצל המרוויינים כבעלי השפעה על תהליכי קביעת מדיניות. אלה מצויים בקצה אחד של קשת העמדות, מצדדים בתפיסות התנהגותיות כלפי מקורות העוני ומעדיפים חלופות מדיניות מכוונות שוק. בתווך מצויים נבחרי הציבור, בכירים בשירות הציבורי ואנשי תקשורת (קבוצה 2), שנתפסו כבעלי השפעה רבה על תהליכי קביעת מדיניות. אלה אימצו תפיסות ביניים. בקצה האחר של הקשת עומדת קבוצה שנתפסה כבעלת השפעה נמוכה על תהליכי קביעת מדיניות, הכוללת את נציגי האיגודים המקצועיים, הארגונים ההתנדבותיים ואנשי

האקדמיה (קבוצה 3). חבריה תומכים באופן ברור בקיומן של סיבות מבניות לתופעת העוני בחברה הישראלית ובדרכי התמודדות המדגישות את חשיבותה של מעורבות ממשלתית.

מה המשמעות התיאורטית של הממצאים? לכאורה ניתן לטעון שאם תפיסותיהם של מעצבי המדיניות בישראל אכן מצביעות על המגמות שתוארו לעיל, כלומר מצדדות באחריות המדינה לצמצום העוני, מצביעות על סיבות מבניות-חברתיות כגורמות לו ותומכות באופן כמעט גורף בשיפור מערכת החינוך, בשכר הולם ובעידוד ההשתלבות בעבודה, יכולנו לצפות לתמיכה רבה יותר בחלופות אלה בזירת המדיניות כדרכים לצמצום בעיית העוני. אם כן, מה מסביר את הפער?

ניתן להציע כמה הסברים לכך: ראשית, חלק מדרכי ההתמודדות עם בעיית העוני, שזכו לקונצנזוס בקרב המרואינים, כמו עידוד ההשתלבות בשוק העבודה או שיפור מערכת החינוך, הן אכן חלופות מועדפות, אך הדיון המהותי הוא על אופן יישומן. ראינו שהפרשנות של אופן היישום היא השאלה המהותית. כך עידוד ההשתלבות בעבודה יכול לבטא תפיסה שעל המגזר העסקי לקלוט עובדים וגם להצביע על עשייה ממשלתית ועל עבודות יזומות בחסות הממשלה. באשר לשיפור מערכת החינוך, עלתה בשיחות עם המרואינים הסתייגות מהצורך בהגדלת תקציבים למערכת. העשייה הרצויה נתפסה ככזו המדגישה שיפור ורפורמה בתוך המערכת, ללא השקעה תקציבית נוספת. גם בשאלת השכר ההולם היתה הפרשנות של המושג שונה אצל מעצבי מדיניות שונים – משכר מינימום עד לשכר שיאפשר רכישת בית ומימון השכלה גבוהה לילדים. הפרשנות של חלופות המדיניות היא מרכיב מכריע באופן קבלת ההחלטות והיישום של מדיניות ציבורית בכלל (Levine, Peters, & Thompson, 1990), וככל הנראה גם כלפי העוני.

ההסבר השני מתמקד בתפיסת השפעה של השחקנים השונים. מעצבי המדיניות – זכו להגדרה מרחיבה במחקר הנוכחי כדי להתחקות אחר תפיסות מגוונות של שחקנים שיש להם השפעה על עיצוב מדיניות כמו גם על שיח המדיניות נבחרו מרואינים ממגזרים שונים ואולם, לשחקנים שונים יש מעמד שונה והם אינם בעלי השפעה זהה בזירת המדיניות. קולמן ופרל (Coleman & Perl, 1999) הבחינו בין משתתפי מדיניות למסגרי מדיניות: הראשונים הם בעלי השפעה על תהליכי מדיניות, והאחרונים משפיעים בעיקר על שיח המדיניות, אך חסרים סמכות פורמלית. בהקשר של המאמר הנוכחי מתגלים הבדלים בין מעצבי המדיניות, הכוללים נבחרי ציבור, בכירים בשירות הציבורי, בעלי הון ונציגי המגזר העסקי וגם אנשי תקשורת במידת מה, לבין מסגרי המדיניות, שהם ארגונים התנדבותיים, נציגי איגודים מקצועיים ואנשי אקדמיה ומכוני חשיבה. נראה שלתמיכה הרבה בחלק מחלופות המדיניות אין ביטוי בתהליכי המדיניות בשל חולשתם היחסית של השחקנים המייצגים תפיסות אלה, כלומר מצדדים בחלופות הדורשות מעורבות דומיננטית של המדינה בצמצום שיעורי העוני.

שלישית, ייתכן שתמונת העמדות אינה מבטאת את מיצובה של זירת המדיניות בזמן הנוכחי. פאטנס (Putnam, 1976) ציין שתרומתו העיקרית של מחקר העמדות של מנהיגים היא היכולת ללמוד על התפוקות של מערכות פוליטיות, בעיקר בטווח הארוך. כלומר: בחינה של דפוס המדיניות כלפי בעיית העוני אינה אמורה בהכרח להלום את העמדות המתוארות.

הממצאים שהובאו לעיל הם במידה רבה צילום מצב בזמן נתון. ואולם ייתכן שדפוס העמדות המאפיין את מעצבי המדיניות בישראל עשוי להתאים למצבים שמתארים קולמן ופרל (Coleman & Perl, 1999) באמצעות המונח "מחלוקות מדיניות". הם טענו שמחלוקת מדיניות נוצרת במצבים שבהם אין המדיניות הנוהגת מביאה לפתרון בעיה חברתית. במצבים כאלה חל שינוי בהרכב השחקנים השותפים לעיצוב המדיניות: הבעיה מוצאת את דרכה גם לזירה הפוליטית, ולעתים נוצר צורך בהגדרה מחודשת של בעלי הסמכות שלהם ניתנת לגיטימציה לניהול הדיון בסוגיה. ייתכן שאזלת היד של הממשלות בטיפול בבעיית העוני תיצור מצב שבו יידרש שינוי בהרכב השחקנים המעורבים בתהליכי קביעת המדיניות בתחום, ואז יינתן ביטוי להלך הרוח התפיסתי המובא כאן.

יתרה מכך: דומה שחלוקה דיכוטומית בין מסגרי מדיניות ומשתתפי מדיניות אינה מספקת הסבר לדפוסי התמיכה בעמדות השונות. כפי שעולה מהמחקר הנוכחי ניתן להצביע על קיומם של שלושה מיקומים של עמדות (3 קבוצות). נוכח החולשה היחסית בהשפעתם של נציגי המגזרים הבאים: מגזר הארגונים התנדבותיים; נציגי האיגודים המקצועיים ואנשי האקדמיה ומכוני החשיבה (קבוצה 3) על תהליכי עיצוב מדיניות נראה שהתפיסות המעצבות את המדיניות נוטות לעבר תפיסתיו של מגזר בעלי ההון ונציגי המגזר העסקי (קבוצה 1) הנתפסים כשחקנים בעלי השפעה.

בהקשר הישראלי יש מקום לציין שבשנים האחרונות מצביעים חוקרים על תהליך של שינוי ערכי בארץ, מעבר לתפיסות אינדיווידואליות ניאוליברליות שיש להן ביטוי גם בזירת המדיניות החברתית (דורון, 1999; פילק ורם, 2004). אפשר לגלות אותו בקיצוצים הרחבים שהונהגו בשנים האחרונות בקצבאות הרווחה ובתהליכי הפרטה החלקית בזירת הרווחה בישראל. למרות מגמות אלה, מצא המחקר הנוכחי שתפיסות של מעצבי המדיניות בשאלת העוני אינן מלמדות על קיומה של קבוצה הומוגנית או על פרדיגמת מדיניות שלטת, אלא מבטאות במידה רבה תפיסות מתחרות כלפי אופייה של זירת המדיניות בישראל.

אף שהמחקר הנוכחי מתמקד בתפיסות כלפי סוגיית מדיניות ולא במדיניות עצמה, עשויות להיות לו שתי השלכות יישומיות: הראשונה נגזרת ממיקום התפיסות כלפי העוני בקרב מגזרים שונים, העשוי לכוון את פעילותם של העוסקים בתחום. לדוגמה, ארגוני סנגור יכולים להגדיר את אופני הפעולה שלהם תוך התמקדות בקבוצות מסוימות של מעצבי

מדיניות, כדי להשפיע על השיח הציבורי ולקדם כיווני מדיניות נבחרים. השלכה שנייה נובעת ממגוון התפיסות של המגזרים השונים. נראה שכדי לייצג נכון את טווח הדעות, רצוי לפתח מנגנונים שייתנו ביטוי גדול יותר למגזרים השונים בעיצוב המדיניות החברתית. ניתן לטעון שכדי שתפיסות מעצבי מדיניות ישפיעו על מדיניות הלכה למעשה, עליהן לחבור למקורות ההשפעה. בעידן המשילות, שבו מתעצבת ההכרה שתהליכים של עיצוב מדיניות ציבורית אינם מתרחשים בלבדית בסוכנויות הממשל, נראה שנדרשת יצירה של מנגנונים שיכלילו שחקנים רבים יותר בפתרון בעיות מדיניות. לפיכך, אם ישכילו בעלי הסמכות הפורמלית לשלב שחקנים רבים יותר במוקדי ההשפעה, תהיה התמיכה בחלופות לצמצום שיעור העוני המתבססת על פעילות ממשלתית בולטת יותר.

ראויות לציון אחדות ממגבלות המחקר: הוא בחן בנקודת זמן אחת את העמדות של מעצבי מדיניות בישראל, והמדגם שעליו התבסס – דגימת מטרה שכללה 103 מרואיינים – מגביל בהכרח את תוקפו החיצוני. ואולם ההתמקדות באוכלוסייה זו היא שיצרה, במידה רבה, את העניין שבמחקר הנוכחי. מגבלה אחרת נובעת מ"אפקט הרצייה החברתית" (The social desirability effect) – הצורך של מרואיינים להשיב באופן הנתפס כ"בסדר", כלומר לבחור בעמדות הנתפסות כנכונות ורצויות (Bernard, 2000). ננקטו אמצעים מספר כדי להתמודד עם הטיה זו.⁸ ועדיין מגבלה זו, כמו מגבלות אחרות, עשויה להשפיע על תוצאות המחקר ועל יכולת ההכללה שלו.

סוף דבר

לנוכח שלוש הקבוצות שזוהו במחקר זה עולה שאלה מעניינת: מי יהיו אלה שיעצבו את תוצרי המדיניות החברתית בישראל? האם ימשכו בעלי ההון ונציגי המגזר העסקי את מקבלי ההחלטות לכיוון של מדיניות ממשלתית מצמצמת, תוך חיזוקן של תפיסות המטילות את האשמה בעוני על כתפי העניים עצמם, או שמא יצליחו ארגוני החברה האזרחית, האיגודים המקצועיים ואנשי האקדמיה להטות את המדיניות לכיוון של חיזוק העשייה הממשלתית ושילוב אמיתי של האוכלוסיות החלשות בחיי החברה והכלכלה בישראל?

השאלה מי יהיו השחקנים שיעצבו את הכיוון העתידי של המדיניות בסוגיית העוני נותרת פתוחה. ייתכן שהתשובה עליה תלויה לא רק בהחלטותיהם של שחקני הממשל, אלא גם

8 (א) כל הפגישות, למעט אחת, היו אישיות. (ב) במהלך הריאיון מיעטנו להגיב על תשובות המרואיינים, כדי שלא יחושו בשיפוטיות. (ג) מטרת המחקר תוארה מראש והודגשה האנונימיות של המשיבים. (ד) בכתיבת השאלון נעשה שימוש בניסוחים שיאפשרו ביטוי של עמדות שונות ולא יכתבו תפיסה חד ממדית. יתרה מכך: חלק מהפריטים שהופיעו בשאלון נכללו בשאלות שחזרו בהיבטים שונים.

בתפיסות של השחקנים עצמם את תפקידם ואת מקומם בזירת המדיניות ובמידת הנכונות שלהם "להילחם" על מקומם בתהליכי קבלת ההחלטות. מחקר עתידי, שיבחן את השפעתם של שחקנים שונים על תהליכי מדיניות ואת תוצאות המדיניות הלכה למעשה, עשוי לספק לה מענה מסוים.

נספחים

לוח 1

חלוקת המרואיינים על פי השיוך המגזרי והגדרת התפקיד*

מספר המרואיינים	הגדרת התפקיד	הערות
1. נבחרים ציבור (18) **		
5	שרים	ארבעה מתוכם כיהנו כשרים בקדנציות קודמות, אחד כיהן כשר בזמן עריכת הריאיון
5	ראשי ועדות בכנסת	שלושה כיהנו כחברי ועדות בזמן עריכת הריאיון, שניים כיהנו בתפקיד זה לפני עריכת הריאיון. חלק מהועדות הן ועדות פרלמנטריות מיוחדות
1	יושב ראש סיעה מרכזית בכנסת	
5	חברי כנסת וחברי ועדות שונות בכנסת	שניים מהמרואיינים לא כיהנו כחברי כנסת בזמן עריכת הריאיון.
2	ראשי רשויות מקומיות	מרואיין אחד כיהן כראש רשות בזמן עריכת הריאיון, ומרואיין אחד כיהן בתפקיד זה לפני עריכתו
2. עובדים בכירים בשירות הציבורי (24)		
2	מנכ"לים של משרדי ממשלה	לא כיהנו בתפקיד בזמן עריכת הריאיונות
3	דרג בכיר במשרד הרווחה	
5	דרג בכיר במשרד האוצר	שלושה מהם כיהנו בתפקידים אלה בעבר
2	דרג בכיר במשרד השיכון	אחד כיהן בתפקיד בעבר
1	דרג ביניים במשרד החינוך	
1	בכיר בבנק ישראל	
3	דרג בכיר במוסד לביטוח לאומי	אחד כיהן בתפקיד בעבר
1	בכיר ברשות לשיקום האסיר	
6	מנהלים ברשויות מקומיות	ארבעה מנהלי אגפי רווחה, אחד המרואיינים כיהן כגזבר הרשות המקומית, מרואיין אחר כיהן כסגן מנהל אגף בעירייה מרכזית

מספר המרואיינים	הגדרת התפקיד	הערות
3. בעלי הון ונציגי המגזר העסקי (14)		
4	בנקאים	שלושה מכהנים כיושבי ראש של מועצות מנהלים בבנקים מרכזיים. מרואיין אחד כיהן כבעל תפקיד בכיר בבנק מרכזי
5	בעלים ובעלי תפקידים בכירים בחברות עסקיות	שלושה בעלי חברות, מנכ"ל לשעבר של חברה מרכזית במשק ובעל תפקיד בכיר בחברת היי-טק
5	נציגי ארגונים והתאחדויות של בעלי עסקים במשק	בעבר כיהן אחד המרואיינים כיושב ראש הארגון
4. אנשי אקדמיה ומכוני חשיבה (15)		
4	מכוני חשיבה	
11	אנשי אקדמיה	התפלגות המרואיינים על פי תחום עיסוקם: כלכלה - 3; עבודה סוציאלית - 3; לימודי עבודה - 1; ניהול - 1; סוציולוגיה - 1; משפט - 1; מדיניות ציבורית - 1
5. ארגונים התנדבותיים (17)		
5	יו"רים ומנכ"לים של ארגונים העוסקים בקידום אוכלוסיות מיוחדות (קשישים, ילדים, נכים וכד')	מרואיין אחד כיהן בעבר כדובר של אחד הארגונים
5	יו"רים ומנכ"לים בארגונים המסייעים לאוכלוסיות החיות בתנאי עוני (ארגוני מזון וכו')	
6	יו"רים של ארגוני סגור, זכויות ומאבק חברתי	
1	יו"רים ומנכ"לים של ארגונים העוסקים בחינוך	
6. אנשי תקשורת (11)		
3	כתבים בתקשורת הכתובה	
5	כתבים בתקשורת האלקטרונית	
3	עורכים בתקשורת הכתובה	

הערות	הגדרת התפקיד	מספר המרואיינים
	<p>7. איגודים מקצועיים (4)</p> <p>י"ר איגוד מקצועי ויו"רים של אגפים מרכזיים בהסתדרות העובדים הכללית</p>	4
	103 מרואיינים	סה"כ

* אם לא מצוין שההתייחסות היא לתפקידו בעבר, הרי שהמרואיין כיהן בתפקיד בזמן עריכת הריאיון.
 ** התפלגות חברי הכנסת: 4 ממר"צ; 3 ממפלגת העבודה; 2 מהמפד"ל; 2 מהליכוד; 2 משינוי; 2 מש"ס; 1 מחד"ש.

לוח 2

המאפיינים הסוציו-דמוגרפיים של המרואינים (באחוזים)

70.9	גברים	מגדר
29.1	נשים	
100.0		
12.7	עד גיל 40	גיל
66.7	40 עד 59	
20.6	60 עד 81	
100.0		
12.7	השכלה לא אקדמית	השכלת המרואיין ותוארו האקדמי
24.6	תואר ראשון	
62.7	תואר שני ומעלה	
100.0		
9.8	נמוכה-בינונית	הכנסה
36.3	בינונית-גבוהה	
37.3	גבוהה	
16.6	גבוהה מאוד	
100.0		
3.1	נמוך (1-3)	מקום מגורים (אשכול)*
35.7	בינוני (4-6)**	
61.2	גבוה (7-10)	
100.0		
		לאום
96.1	יהודי	
2.9	מוסלמי	
1.0	דרוזי	
100.0		

		מידת הדתיות
11.0	חרדי, דתי	
13.0	מסורתי	
23.0	חילוני השומר על חלק ממנהגי הדת	
53.0	חילוני	
100.0		
מוצא ***		
22.5	ילידי ישראל	
18.6	ילידי אסיה-אפריקה	
58.9	ילידי אירופה-אמריקה	
100.0		
נטייה מפלגתית		
3.0	מפלגות ימין	
50.0	מפלגות שמאל	
26.0	מפלגות מרכז	
4.0	מפלגות דתיות וחרדיות	
1.0	מפלגות ערביות	
16.0	לא יכול לבחור	
100.0		

* חלק נכבד מהמרווינים מתגוררים בירושלים, המשתייכת לאשכול 4.
 ** השיוך לאשכול מתבסס על דירוג שנערך ב-2001 לצורך אפיון של 210 רשויות על פי הסטטוס החברתי-הכלכלי שלהן. דירוג זה נבנה בידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה על פי משתנים דוגמת רמת החינוך וההשכלה, מקורות הכנסה, רמת המינוע של התושבים, מאפייני תעסוקה ואבטלה, מקבלי גמלאות של הביטוח הלאומי וכו'. הרשויות סווגו לעשר קבוצות (אשכולות), כשקבוצה 10 מאפיינת את הרמה החברתית-כלכלית הגבוהה ביותר (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2001).
 *** המוצא נקבע על פי יבשת הלידה: אסיה-אפריקה, ישראל, אירופה-אמריקה. הקטגוריות כוללות את ילידי ארצות המוצא או את ילידי ישראל שאביהם יליד ארץ המוצא.

מקורות

- בייט-מרום, ר', אשכנזי, מ', שמואל, א' וצמח, מ' (1986). שיטות מחקר במדעי החברה: עקרונות המחקר וסגנונותיו. תל אביב: האוניברסיטה הפתוחה.
- בן אריה, א' (1999). האם הכנסת משפיעה? השפעת חברי הכנסת ה-13 על עיצוב המדיניות החברתית בישראל. ביטחון סוציאלי, 56, 113-125.
- גדרון, ב', בר, מ' וכץ, ח' (2002). קווים לדמותה של החברה האזרחית המאורגנת בישראל. סוציולוגיה ישראלית, ד(2), 369-400.
- גדרון, ב', בר, מ' וכץ, ח' (2003). המגזר השלישי בישראל – בין מדינת רווחה לחברה אזרחית. תל-אביב: הקיבוץ המאוחד.
- גל, ג' ודורון, א' (2000). גמלאות, הבטחת הכנסה ומלכודת עוני: הניסיון הישראלי. ביטחון סוציאלי, 58, 113-131.
- דורון, א' (1997). בזכות האוניברסליות – האתגרים של המדיניות החברתית בישראל. ירושלים: מאגנס.
- דורון, א' (1999). מדיניות הרווחה בישראל – ההתפתחויות בשנות ה-80 וה-90. בתוך ד' נחמיאס וג' מנחם (עורכים), המדיניות הציבורית בישראל (עמ' 437-474). ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- דורון, א' (2002). תגובות הממסד על דו"ח העוני בישראל. כיוונים חדשים, 7, 177-196.
- דורון, א' (2004). הפרסום השנתי של דו"ח העוני בישראל: אמצעי התקשורת והתגובות במערכת הפוליטית. בתוך ד' פילק וא' רם (עורכים), שלטון ההון: החברה הישראלית בעידן הגלובלי (עמ' 164-180). תל אביב וירושלים: הקיבוץ המאוחד ומכון ון ליר.
- וייס, ע' (2004). עמדות סטודנטים לעבודה סוציאלית כלפי עוני: מבט בינלאומי משווה. ביטחון סוציאלי, 66, 35-62.
- להט, ל', מנחם, ג' וקטן, י' (2007). גורמים המשפיעים על עמדות ראשי רשויות בישראל ביחס לעוני. סוציולוגיה ישראלית, ט(1), 71-101.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2001). אפיון הרשויות המקומיות וסיווגן לפי הרמה החברתית הכלכלית של האוכלוסייה. אוחזר בתאריך 5.2.2001 מתוך אתר אינטרנט של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

http://www.cbs.gov.il/publications/local_authorities01

לתת (2007). דו"ח העוני האלטרנטיבי של ארגון לתת. אוחזר בתאריך 22.7.2007 מתוך אתר האינטרנט של ארגון לתת.

<http://www.latet.org.il/Index.asp?CategoryID=195&Page=>

מלניק, ר' ושפרון, ג' (2002). אסטרטגיה כלכלית-חברתית. בתוך י', קופ (עורך), הקצאת משאבים לשירותים החברתיים (עמ' 307-323). ירושלים: המרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל.

ממן, ד' (1993). מצבי מפגש בין אליטות כלכליות לאליטות פוליטיות ומנהליות בישראל: 1974-1988. חיבור לשם קבלת תואר דוקטור לפילוסופיה באוניברסיטה העברית בירושלים.

ממן, ד' (2004). קבוצות עסקיות בכלכלה הישראלית: גורמי התגבשות והתעצמות. בתוך ד' פילק וא' רם (עורכים), שלטון ההון: החברה הישראלית בעידן הגלובלי (עמ' 116-130). תל אביב וירושלים: הקיבוץ המאוחד ומכון ון ליר.

מנחם, ג' (1999). מדיניות המים בישראל: פרדיגמות מדיניות, רשתות מדיניות ומדיניות ציבורית. בתוך ד' נחמיאס וג' מנחם (עורכים), המדיניות הציבורית בישראל (עמ' 35-68). ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

סדן, א' (1997). העצמה ותכנון קהילתי: תיאוריה ופרקטיקה של פתרונות חברתיים אנושיים. תל אביב: הקיבוץ המאוחד.

סטריאר, ר' (2002). עוני כמציאות רבת פנים: תפיסות בקרב עובדים סוציאליים ואנשים החיים בתנאי עוני בקהילות שונות בירושלים. עבודה לשם קבלת תואר דוקטור לפילוסופיה באוניברסיטה העברית בירושלים.

עציוני-הלוי, ח' (1997). מקום בצמרת: אליטות ואליטיזם בישראל. תל אביב: צ'ריקובר. פילק, ד' ורם, א' (2004). שלטון ההון: החברה הישראלית בעידן הגלובלי. תל אביב וירושלים: הקיבוץ המאוחד ומכון ון ליר.

קטן, י' (2002). בעיית העוני: מרכיבים, גורמים ודרכי התמודדות. ירושלים: מכון הנרייטה סאלד.

קרומר-נבו, מ' (2000). מחקר באזורי הכאב: סיפורי חיים של נשים במצוקה כלכלית וחברתית עמוקה ומתמשכת בישראל. עבודה לשם קבלת תואר דוקטור לפילוסופיה באוניברסיטה העברית בירושלים.

קרומר-נבו, מ' (2006). נשים בעוני: סיפורי חיים – מגדר, כאב, התנגדות. תל-אביב: הוצאת הקיבוץ המאוחד.

שלו, מ' (2004). האם הגלובליזציה והליברליזציה "נרמלו" את הכלכלה המדינית בישראל? בתוך ד' פילק וא' רם (עורכים), שלטון ההון: החברה הישראלית בעידן הגלובלי (עמ' 84–115). תל אביב וירושלים: הקיבוץ המאוחד ומכון ון ליר.

Barton, A. H. (1974-1975). Consensus and conflict among American leaders. *The Public Opinion Quarterly*, 38, 507-530.

Bar-Yosef, R. W. (1996). Israel: Resistance of poverty to change. In E. Oyen & S. Miller (Eds.), *Poverty: A global review* (pp. 429-452). Oslo: Scandinavian University Press, UNESCO Publishing.

Beck, E. L., Whitley, D. M., & Wolk, J. J. (1999). Legislator's perceptions about poverty: Views from the Georgia general assembly. *Journal of Sociology and Social Welfare*, 26, 87-104.

Be'land, D. (2005). Ideas and social policy: An institutionalist perspective. *Social Policy and Administration*, 39(1), 1-18.

Bernard, R. H. (2000). *Social research methods*. California: Sage Publications.

Bochel, H. & Defty, A. (2007). MP's attitudes to welfare: A new consensus? *Journal of Social Policy*, 36, 1-17.

Bradley, C. & Cole, D. (2002). Causal attributions and the significance of self-efficacy in predicting solutions to poverty. *Sociological Focus*, 35, 381-396.

Clarke, G. & Sison, M. (2003). Voices from the top of the pile: Elite perceptions of poverty and the poor in the Philippines. *Development and Change*, 34, 215-242.

Coleman, W. D. & Perl, A. (1999). Internationalized policy environments and policy network analysis. *Political Studies*, 47, 691-709.

- Dery, D. (1984). *Problem definition in policy analysis*. Lawrence, KS: University Press of Kansas.
- Etzioni, A. (1993). *The spirit of community*. New York: Crown Publishers Inc.
- Feagin, J. R. (1972). When it comes to poverty, it is still 'god helps those who help themselves'. *Psychology Today*, 6, 101-129.
- Feather, N. (1974). Explanations for poverty in Australian and American samples: The person, society and fate. *Australian Journal of Psychology*, 26, 199-216.
- Forma, P. (1999). Welfare state opinions among citizens, MP-candidates and elites: Evidence from Finland. In S. Svallfors & P. Taylor-Gooby (Eds.), *The end of the welfare state? Responses to state retrenchment* (pp. 87-105). London: Routledge/ESA Studies in European Society.
- Free, L. & Cantril, H. (1967). *The political beliefs of Americans: A study of public opinion*. New Brunswick, New Jersey: Rutgers University Press.
- Furnham, A. (1982). Why the poor are always with us? Explanations for poverty in Britain. *British Journal of Social Psychology*, 21, 311-322.
- George, V. (1998). Political ideology, globalization and welfare futures in Europe. *Journal of Social Policy*, 27, 17-36.
- Goodin, R. E., Headey, B., Muffels, R., & Dirven, H. (1999). *The real worlds of welfare capitalism*. New York: Cambridge University Press.
- Gulbrandsen, T. (2005). Ideological integration and variation within the private business elite in Norway. *European Sociological Review*, 21, 329 -344.
- Hall, A. P. (1993). Policy paradigms, social learning and state: The case of economic policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 25, 275-296.
- Howlett, M. & Ramesh, M. (1995). *Studying public policy: Policy cycles and policy subsystem*. Toronto: Oxford University Press.
- Howlett, M. & Ramesh, M. (2003). *Studying public policy: Policy cycles and policy subsystem* (Second edition). Toronto: Oxford University Press.
- Huber, J. & Form, H. W. (1973). *Income and ideology: An analysis of the American political formula*. New York: Free Press.

- Hunt, M. O. (1996). The individual, society, or both? A comparison of black, latino and white beliefs about the causes of poverty. *Social Force*, 75, 293-322.
- Kickert, W. J. M., Klijn, E. H., & Koppenjan, J. F. M. (1997). *Managing complex networks: Strategies for the public sector*. London: Sage Publications.
- Korpi, W. & Plame, J. (1998). The paradox of redistribution and strategies of equality: Welfare state institutions, inequality and poverty in the Western countries. *American Sociological Review*, 63, 661-668 .
- Kreidl, M. (2000). Perceptions of poverty and wealth in western and post-Communist countries. *Social Justice Research*, 13, 151-176.
- Lasswell, H. D., Lerner, D., & Rothwell, C. E. (1952). *The comparative study of elites*. Stanford: Stanford University Press.
- Levine, C. H., Peters, B. G., & Thompson, F. J. (1990). *Phases of the policy process: Public administration – challenges, choices ,consequences*. Illinois: Scott, Foresman and Company.
- Linder, S. & Peters, G. (1989). Instruments of government: Perceptions and Contexts. *Journal of Public Policy*, 9, 35-58.
- Lister, R. (2004). *Poverty*. Cambridge: Polity Press.
- Monnickendam, M. Katz, C. & Monnickendam, M. S. (2009). Social workers serving poor clients: perceptions of poverty and service policy. *British Journal of Social Work*, 1-17 BJSW Advance Access published on January 30, 2009, DOI 10.1093/bjsw/bcp001.
- Monnickendam, M. Monnickendam, S. M. Katz, C. & Katan, J. (2007). Health care for the poor- An exploration of primary-care physicians' perceptions of poor patients and their helping behaviors. *Social science & Medicine*, 64, 1463-1474.
- Myles, J. & Quadagno, J. (2002), Political theories of the welfare state. *Social Service Review*, 76, 34-57.
- Pereira, J. A. & van Ryzin, G. (1998). Understanding public support for time limits and other welfare reforms. *Policy Studies Journal*, 26, 398-418.

- Peters, G.B. & Pierre, J. (1998). Governance without government? rethinking public administration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8, 223-243.
- Pierre, j. & Peters, G. B. (2005). *Governing complex societies*. Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Pierson, P. (1994). *Dismantling the welfare state? Reagan, Thatcher, and politics of Retrenchment*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Putnam, R. D. (1976). *The comparative study of political elites*. New Jersey: Prentice-Hall Inc.
- Reis, E. P. & Moore, M. (2005). *Elite perceptions of poverty and inequality*. London: Zed Books.
- Rhodes, M. (1995), Subversive liberalism: market integration, globalization and the European welfare state. *Journal of European Public Policy*, 2, 384-406.
- Rhodes, R. A. W. (1996). The new governance: Governing without government. *Political Studies*, 44, 652-667.
- Rhodes, R. A. W. & Marsh, D. (1992). New directions in the study of policy network. *European Journal of Political Research*, 21, 181-205.
- Richards, D. & Smith, M. J. (2002). *Governance and public policy in the UK*. Oxford: Oxford Press.
- Rocheftort, D. & Cobb, R. (1994). Problem definition: An emerging perspective. In D. Rocheftort & R. Cobb (Eds.), *The politics of problem definition – Shaping the policy agenda*. Kansas: University Press of Kansas.
- Sabatier, P. (1998). The advocacy coalition framework: Revisions and relevance for Europe. *Journal of Public Policy*, 5, 98-130.
- Sabatier, P. & Jenkins-Smith, H. (1993). *Policy change and learning: An advocacy coalition approach*. Boulder: Westview Press.
- Salamon, L. M. (2002). The new governance and the tools of public action. In L. M. Salamon (Ed.), *The tools of governance* (pp.18-47). New York: Oxford University Press.

- Schon, D. A. & Rein, M. (1994). *Frame reflection: Toward the resolution of intractable policy controversies*. New York: Basic Books.
- Schram, S. F. & Soss, J. (2001). Success stories: Welfare reform, policy discourse and the politics of research. *The Annals, AAPSS*, 577, 49-65.
- Shalev, M. (1999). Have globalization and liberalization normalized Israel political economy? In D. Levi-Faur, G. Sheffer, & D. Vogel (Eds.), *Israel: The Dynamics of Change and Continuity* (pp. 121-156). London: F. Cass.
- Smith, B. K. & Stone, L. H. (1989). Rags, riches and bootstraps: Beliefs about the causes of wealth and poverty. *The Sociological Quarterly*, 30, 93-107.
- Smith, M. (1974). Elite theory and policy analysis: The politics of education in suburbia. *Journal of Politics*, 36, 1006-1032.
- Stoker, G. (1998). Governance as theory: Five propositions. *International Social Science Journal*, 155, 17-29.
- Stone, D. A. (1989). Causal stories and the formation of policy agendas. *Political Science Quarterly*, 104, 281-301.
- Stone, D. A. (1997). *Policy paradox*. New York and London: W.W. Norton and Company Inc.
- Surel, Y. (2000). The role of cognitive and normative frames in policy making. *Journal of European Public Policy*, 7, 495-512.
- Tashakkori, A. & Teddlie, C. (1998). *Mixed methodology-combining qualitative and quantitative approaches*. California: Sage Publications
- Taylor, A. (1997). Arm's length but hands on, mapping the governance: The department of national heritage and cultural politics in Britain. *Public Administration*, 75, 441-466.
- van Kersbergen, K. & van Waarden, F. (2004). Governance as a bridge between disciplines: Cross disciplinary inspiration regarding shifts in governance and problems of governability, accountability and legitimacy. *European Journal of Political Research*, 43, 143-171.
- van Oorschot, W. & Halman, L. (2000). Blame or fate, individual or social? *European Societies*, 2, 1-28.

- van Waarden, F. (1992). Dimensions and types of policy network. *European Journal of Political Research*, 21, 29-52.
- Verba, S., Kelman, S., Orren, G. R., Miyake, I., Watanuki, J., Kabashima, I., & Ferree, G. D. (1987). *Elites and the idea of equality*. Cambridge: Harvard University Press.
- Zucker, G. S. & Weiner, B. (1993). Conservatism and perceptions of poverty: An attributional analysis. *Journal of Applied Social Psychology*, 23, 925-943.