

## גורמים המשפיעים על עמדות ראשי הרשויות בישראל ביחס לעוני

ליהיא להט\*, גילה מנחם\*\* ויוסף קטן\*\*\*

תקציר. המחקר הנוכחי בוחן תפיסות ביחס לעוני, מקורותיו ודרכי ההתמודדות האפשריות עמו בקרב ראשי רשויות מקומיות בישראל. האופן שבו קובעי המדיניות תופסים ומגדירים בעיות חברתיות משפיע על דרכי ההתמודדות הנבחרות והמיושמות במדיניות ציבורית. עמדות באשר לעוני לא נבחנו עד כה בקרב אוכלוסיית ראשי רשויות. המאמר הנוכחי מציע מודל מושגי הקושר בין מאפייני רקע של ראשי הרשויות, מאפייני הרשות שהם מכהנים בה, תפיסות ערכיות ותפיסות בדבר הסיבות לעוני, ובין תמיכתם בחלופות שונות להתמודדות עם בעיית עוני. ניתוח הנתונים מתבסס על 105 שאלונים שהתקבלו בשנת 2002. ממצאי המחקר מגלים תמיכה של ראשי הרשויות בסיבות המבניות לעוני, ומיעוט תמיכה בסיבות התנהגותיות, ומצביעים על מרכזיותן של התפיסות הערכיות ושל הסיפור הסיבתי בהסבר בחירת המדיניות של ראשי הרשויות בישראל.

### מבוא

בעשורים האחרונים מתחוללים בישראל שני תהליכים מטרידים: האחד הוא תהליך של התרחבות ממדי העוני, והאחר – התרחבות אי-השוויון. נתונים על מדד ג'יני לאי-שוויון ב-12 מדינות מערכיות ממקמים את ישראל לצד ארצות הברית בראש סולם המדרג את אי-השוויון במדינות (המוסד לביטוח לאומי, 2000). נכון לשנת 2005, 20.5% מהמשפחות בישראל מצויות מתחת לקו העוני; כל נפש חמישית וכל ילד שלישי חיים בתנאי עוני (המוסד לביטוח לאומי, 2006). היקף העוני וממדי אי-השוויוניות בישראל הם אפוא בעיות חברתיות מרכזיות שהמדינה חייבת להתמודד עמן, והתמודדות זו מושפעת עד מאוד מן האופן שבו

\* מלמדת בבית הספר למדיניות ציבורית, האוניברסיטה העברית בירושלים ובמסלול האקדמי, המכללה למנהל

\*\* חוג המדיניות ציבורית והחוג לסוציולוגיה ואנתרופולוגיה, אוניברסיטת תל אביב

\*\*\* בית הספר לעבודה סוציאלית, אוניברסיטת תל אביב

המאמר מתבסס בחלקו על חלקים מהצעת המחקר לדוקטורט של החוקרת, שעניינה חקר עמדות של קבוצות עלית ביחס לעוני. מחקר זה נתמך על ידי משרד המדע. כמו כן, הכותבים מבקשים להודות לקרן פולק ולמכון הורביץ על תמיכתם בעבודה זו. תודות לגלית קרמונה-סיני וליסמין אלקלעי על הייעוץ באשר לניתוחים הכמותיים שבוצעו בעבודה, ולקוראים האנונימיים של כתב העת סוציולוגיה ישראלית אשר סייעו לקידום גרסאות קודמות של המאמר הנוכחי.

קובעי המדיניות ומעצבי דעת הקהל תופסים אותן ומגדירים אותן (Verba et al., 1987; Stone, 1989; Rochefort & Cobb, 1994; Forma, 1999). מחקר זה מבקש לבחון את תפיסת העוני, מקורותיו ודרכי ההתמודדות האפשריות והראויות עמו בקרב ראשי רשויות מקומיות. ההתמקדות בראשי הרשויות המקומיות והמוטיבציה לבחון את השקפותיהם בנושא העוני נעוצות בעליית חשיבותו של השלטון המקומי בזירת המדיניות הציבורית. תהליך זה, אשר כולל למשל העברת תפקידים ותחומי פעילות מהשלטון המרכזי לשלטון המקומי, מתרחש במדינות רבות ובמידת־מה גם בישראל (קלכהיים, 2001; מנחם, 2005; Maloney, Smith & Andrew & Goldsmith, 1998; Hansen & Klausen, 2002; Stoker, 2000). על אף הריכוזיות הגבוהה המאפיינת את יחסי השלטון הארצי־מקומי בישראל (דרי, 1994; נחמיאס ונבות, 2005), חוקרים מצביעים על התפקיד החשוב והמתרחב של ראשי רשויות בתהליכים של עיצוב מדיניות חברתית (קלכהיים, 2001; קטן, 1997).

ואולם, מרבית המחקרים העוסקים בתפיסות באשר לסיבות לעוני ולדרכי התמודדות עמו מתמקדים בתפיסות הציבור הרחב או בתפיסותיהן של אוכלוסיות החיות בתנאי עוני. מחקר עמדות בסוגיית העוני בקרב קובעי מדיניות בכלל ובקרב ראשי רשויות בפרט הנו נדיר. גם מחקרים שבחנו עמדות של מנהיגים בדמוקרטיה מערביות, כגון מחקריהם של ברטון (Barton, 1974–1975) וורבה (Verba et al., 1987), התמקדו בעיקר בנושאים חברתיים וכלכליים רחבים. עבודתו של בק (Beck et al., 1999) הנה דוגמה יחידה למחקר אשר עסק באופן ספציפי בעמדותיהם של 74 מחוקקים במדינת ג'ורג'יה בארצות הברית באשר לתפיסת הסיבות לעוני ולשתי חלופות של תוכניות רווחה; מיעוט מחקרים זה מפתיע לנוכח ספרות המחקר המצביעה על החשיבות של עמדות, תפיסות ורעיונות של קובעי מדיניות על בחירת הדרכים להתמודד עם בעיות של מדיניות ציבורית (Berman, 2001; Stone, 1989). בשנים האחרונות גובר העניין המחקרי בעמדות בסוגיית העוני בישראל. וייס (2004) לדוגמה חקרה עמדות בנושא זה בקרב סטודנטים לעבודה סוציאלית בישראל ובמדינות בעולם. מחקריהם של סטריאר (2002) וקרומר־נבו (2006) התמקדו בתפיסות בקרב אוכלוסיות החיות בתנאי עוני ובקרב עובדים סוציאליים, ומחקרו של דורון (2002) בחן את תגובותיהם של 17 קובעי מדיניות – בהם חברי כנסת, בכירים בשירות הציבורי, אנשי תקשורת ואנשי משק – ביחס לממצאים המתפרסמים בדוח העוני השנתי. לטענת החוקר, הדעות החלוקות סביב הנושא הצביעו על הקיטוב הקיים בנושא בחברה הישראלית ובקרב הממסד הפוליטי והכלכלי.<sup>1</sup>

מחקרנו מתמקד באוכלוסיית ראשי הרשויות אשר תפיסותיהם ביחס לעוני – מקורותיו ודרכי התמודדות עמו – טרם נחקרו. כמה שאלות ינחו את הדיון בעבודה זו: ראשית, האם ראשי הרשויות תולים את ה"אשמה" בעניים ובדפוס התנהגותם, או שהם מייחסים אותה לגורמים אחרים המצויים מחוץ לשליטתם של העניים ושמקורם בתהליכים ובמצבים חברתיים שונים? שנית, האם האחריות לצמצום העוני נתפסת כמוטלת על רשויות המדינה, או שמא הפרט נתפס כאחראי לגורלו? ולבסוף, מהם הגורמים המעצבים תפיסות אלה? האם

1 על אף חשיבותם, מחקרים אלה מאמצים שיטת מחקר שונה (אם ביחס לאוכלוסיית המחקר ואם ביחס למתודולוגיה המחקרית שאומצה), ולכן קשה להיעזר בהם לשם גזירת השערות במחקר הנוכחי.

עמדותיהם הערכיות של ראשי הרשויות הן המשפיעות על בחירת המדיניות, או שמא מדובר במאפייני היישוב עצמו שהם מכהנים בו? שאלות אלה משקפות את הסוגיות המצויות כיום במוקד חקר העמדות ביחס לעוני.

## הסיפור הסיבתי והשפעתו על בחירות מדיניות

תיאוריית ההבניה החברתית מצביעה על החשיבות שבהבנת התהליך של הגדרה של בעיות חברתיות דוגמת בעיית העוני כתהליך חברתי-פוליטי (Stone, 1994; Rochefort & Cobb, 1989). טענה זו מצביעה על כך שהאופן שבו מוגדרות בעיות חברתיות אינו משקף בהכרח תיאור של מצב אובייקטיבי, אלא הוא תוצר של תהליך מורכב יותר, שבו מוצעות תבניות חשיבה ומתעצבים "סיפורים סיבתיים" הקושרים את הממדים השונים של התופעה ביחסי סיבה ותוצאה (Stone, 1989).

סטון (Stone, 1989) מתארת את אופן הגדרת הבעיה כתהליך של בניית תדמית הכולל הגדרת הסיבה לבעיה, הטלת האשמה להיווצרות הבעיה, והגדרת הגורם האחראי לטיפול בה. שחקנים פוליטיים מגדירים בעיות באופן שיניב רווח פוליטי – הם מחברים סיפורים שמתארים את הנזק והקשיים העולים מבעיה חברתית, ומצרפים אותם לפעולות של פרטים וארגונים כך שיוכלו מחד גיסא לייחס אשמה לגורם הבעיה ומאידך גיסא לגבש לגיטימציה למעורבות ממשלתית או לאי-מעורבות לשם טיפול בבעיה. הסיפור הסיבתי מהווה מעין מנגנון הקושר בין בעיה המצויה על סדר היום הציבורי ובין תוכנית רצויה שהפוליטיקאי תומך בה. הסיפור מגדיר את הגיבורים, את הנבלים ואת החפים מפשע, ומאפיין את המצב כניתן לשליטה או כבלתי ניתן לשליטה, וכדומה. תהליך ההבניה של בעיות חברתיות מתעצב בד בבד עם הגדרת טווח הפתרונות האפשריים, כפי שגורסת סטון: "Policy stories use many literary and rhetorical devices to lead the audience ineluctably to a course of action" (סטון, 1997, עמ' 144).

סבטייר (Sabatier, 1998) מוסיף על הקשר בין "הסיפור הסיבתי" ל"פתרונות המדיניות", ומצביע על מקומן של התפיסות הערכיות. לטענתו אמונות ערכיות בסיסיות, שהוא מכנה "אמונות ליבה", מעצבות את "אמונות המדיניות", משמע את התפיסות באשר ליחסי הסיבה-תוצאה בתחומי מדיניות שונים. ממצאי מחקריו מראים כי שינוי ב"אמונות ליבה", קרי בתפיסות הערכיות, כרוך בשינוי ב"אמונות המדיניות".

ממצאי מחקרים מחזקים טענות אלה. כך מנחם (Menahem, 1992) מראה שחילופי ראשי רשויות הובילו לאימוץ הגדרות שונות של המאפיינים הסוציו-כלכליים של הקהילה ובעיותיה, והגדרות אלה עיצבו את תפיסת פתרונות המדיניות המועדפים. ברדלי וקול (Bradley & Cole, 2002) מצביעים על תפיסת הסיבות לעוני כגורם המעצב את הבחירה בצעדים שיש לנקוט בהם לשם צמצום העוני, ופרייה וואן ריזן (Pereira & Van Ryzin, 1998) מצאו כי מי שייחסו את העוני להסדרים החברתיים נטו פחות לתמיכה ביצירתם של מנגנונים המקשים על הנגישות של האוכלוסיות הנזקקות לתוכניות סיוע. באופן דומה ממצאי מחקרם של ליטרל ודיוואן (Littrell & Diwan, 1998) מגלים כי אלה אשר לא תפסו את העוני כתוצר של ההסדרים המבניים העדיפו הימנעות ממעורבות ממשלתית בתחומי

הרווחה. באשר להשפעת העמדה הערכית על פתרונות מדיניות, נמצא כי תומכי עמדות ערכיות שווינויות תמכו ביצירת מנגנונים חלוקתיים ובקידום חלופות של עידוד יצירת מקומות עבודה והבטחת שכר מינימום (Kluegel & Smith, 1986). גם בהקשר הישראלי חוקרים מצביעים על השפעתן של תפיסות באשר לדימוי החברה ולצדק החלוקתי על תפיסות ביחס למדיניות של חלוקה מחדש (לוי־אפשטיין, קפלן ולבנון, 2002).

## ממצאי מחקרים וסיפורים סיבתיים באשר למקורות העוני

לתופעת העוני ביטויים וממדים שונים (קטן, 2002א), והניסיון לאפיין אותה, להגדירה או להתייחס למקורותיה תלוי בהקשר החברתי, הפוליטי והתרבותי שבו התפתח העוני (Lister, 2004). על מנת לבסס את מערך ההסברים לתופעת העוני בהקשר של המחקר הנוכחי נציג תחילה סקירה קצרה של המחקרים המנסים להצביע על הסיבות והמקורות העיקריים של העוני, לאחר מכן נסקור את שילובם של אלה בממצאי מחקרים שעניינם תפיסות באשר לעוני, ונסכם בדרכי ההתמודדות המוצעות לצמצום תופעת העוני.

המחקרים העוסקים בעוני מבחינים בין גורמים התנהגותיים, המייחסים לתכונות ולהתנהגות של פרטים ומשפחות תפקיד מרכזי בגרימת עוני ושימורו, ובין גורמים מבניים־מצביים התולים את האחריות לעוני בהסדרים חברתיים וכלכליים בחברות שונות (Free & Cantril, 1967; Furnham, 1982; Smith & Stone, 1989; Beck, Whitley & Wolk, 1999; Hine & Montiel, 1999). להלן פירוט ההסברים השונים לעוני:

1. ההסבר התרבותי־התנהגותי תולה את קולר העוני בעניים עצמם בטענה כי דפוסי ההתנהגות של העניים הם הגורמים לעוניים מלכתחילה או תורמים לשימור מצב העוני שהם מצויים בו. העניים אינם נתפסים אפוא כקורבנות של נסיבות כלכליות וחברתיות שאינן בשליטתם אלא כנושאים באחריות למצבם (Lewis, 1966; Feagin, 1986; Kluegel & Smith, 1986; Furnham, 1982). לפי הסבר זה העניים מאופיינים בדפוסי התנהגות המועברים מדור לדור ויוצרים תרבות עוני, הבאה לידי ביטוי בנורמות, ערכים והתנהגויות כמו תחושת פטליזם, פסיביות, תלות, ייאוש, היעדר יוזמה וחסר רצון לעבוד. דפוסים אלה מקשים ביותר על היחלצות ממעגל העוני (Lewis, 1966). מושג תרבות העוני גרר ביקורות רבות בשל העובדה שהוא ממקד את הגורם לעוני בעניים עצמם ומוזהה דפוסי התנהגות שלהם כשלייליים (Valentine, 1968; Ryan, 1983; Rodman, 1977; Waxman, 1971). גם בשיח המחקרי בישראל נבחנה סוגיית קיומה של תרבות העוני, ומרבית המחקרים מצביעים על נטייה של האוכלוסיות החלשות להיחלצות ממעגל המצוקה (Shlonsky, 1984; Carmon, 1985); ולצברגר, 1995; שעוי ווקנין, 2000; שטייר, 2005).

2. ההסבר המבני־כלכלי עוסק בהשלכות של תהליכים ושינויים כלכליים ברמה העולמית והמדינתית על היווצרות עוני, ובשונה ממערך ההסברים ההתנהגותיים, מערך ההסברים המבניים לעוני מייחס את הגורם לעוני להסדרים חברתיים־כלכליים ולמאפיינים דמוגרפיים של קבוצות ופרטים. כך לדוגמה תהליך הגלובליזציה מוביל לחשיפה של מדינות ליבוא זול, לצמצום תעשיות מסורתיות ולסגירת מפעלים, ולמעשה פוגע

באוכלוסיות החלשות – הללו נידונות לפיטורים, לשכר נמוך, לצמצום שעות עבודה ולאבטלה (Miller, 1996; Atkinson, 2000).

מדיניות כלכלית של ממשלות משפיעה אף היא על היווצרות עוני; קיצוץ התקציבים החברתיים, צמצום היקף המשאבים הממשלתיים המופנים לשירותי הרווחה והעלאת שיעורי הריבית הנם צעדי מדיניות המקטינים את כוח הקנייה ואת היכולת הכלכלית של האוכלוסיות החלשות (Miller, 1996). בישראל מצביעים חוקרים על השפעת תהליכי הגלובליזציה על הגידול בשיעורי אי-השוויון והעוני בעשורים האחרונים (רם, 2004).

3. ההסבר המבני-חברתי מתמקד במבנה החברתי כמשמר תנאים הפוגעים במעמדן החברתי ובמצבן הכלכלי של קבוצות שונות באוכלוסייה כגון מהגרים או קבוצות מיעוט הנחשפות לדעות קדומות ונדחקות אל שולי החברה. קבוצות אלה סובלות מאפליה בשוק העבודה ומחוסר שוויון בחלוקת ההזדמנויות החברתיות-כלכליות (Hunt, 1996; Miller, 1996; Lister, 2004; קטן, 2002). הסבר זה מתיישב עם שיעורי העוני בקרב קבוצות שונות בחברה הישראלית כגון ערבים (סמיונוב ולרנטל, 1995; אחדות ואחרים, 2005; Lewin & Stier, 2002), נשים (שטייר ולוין, 1999; Stier & Lewin, 2002), משפחות חד-הוריות (קריסטל, 1991) ועולים (קטן, 2002; אחדות ואחרים, 2005; Lewin & Stier, 2003).

4. ההסבר הגיאוגרפי-אקולוגי מתייחס לאזור המגורים כגורם המשפיע על הסיכוי של פרטים ומשפחות להיקלע לעוני, להתמיד בו או להיחלץ ממנו (Miller, 1996; Kasinitz & Rosenberg, 1996; Powell, Boyne & Ashworth, 2001). עיקר הדיון בשנים האחרונות נסב על סוגיית התרבות העונית בשכונות ובאזורים מסוימים המאופיינים ברמת שירותים נמוכה ובבידוד חברתי (Wilson, 1987; Atkinson, 2000; Lister, 2004; Powell, Boyne & Ashworth, 2001). בישראל מצביעים חוקרים על הקשר בין המיקום הגיאוגרפי לבין ריכוזי עוני בחברה הישראלית (ג'רבי ולוי, 2000; יוסטמן וספיבק, 2001; כספי, 2002; שטייר, 2005). יוסטמן וספיבק (2001), אשר הישוו בין הדירוג הסוציו-כלכלי (אשכול) של היישובים בשנת 1983 ובין דירוגם ב-1995, מצאו כי חלה ירידה ניכרת במצבם של יישובי הדרום ועלייה במעמדם היחסי של היישובים הערביים ושל אלה המצויים סמוך לערים גדולות. שאלה מעניינת היא אם למאפייניה הסוציו-כלכליים של הרשות השפעה על תפיסותיהם של ראשי הרשויות בישראל בסוגיית העוני.

5. ההסבר הדמוגרפי דן במאפיינים דמוגרפיים של אוכלוסיות כמעצבים את הסיכוי להיקלע לחיי עוני. בשל קוצר היריעה לא נפרט את כל ההיבטים של הסבר זה, אך נציין כי למוצא, למגדר, לגודל משק הבית ולמבנה המשפחה השפעה על הסיכוי להיקלע לעוני. כך לדוגמה מחקרים בישראל מראים כי במשפחות שבהן מפרנס יחיד (Lewin & Stier, 2002), במשפחות מרובות ילדים, בקרב קשישים (גוטליב וקסיר, 2004; שטייר, 2005; אחדות ואחרים, 2005) ובקרב יוצאי אסיה-אפריקה בהשוואה לילידי ישראל וליוצאי אירופה-אמריקה (סמוחה, 1993; ג'רבי ולוי, 2000) ניתן להצביע על שיעורי עוני גבוהים באופן יחסי.

6. ההסבר האחרון קושר בין המדיניות הציבורית לתופעת העוני. לטענת המצדדים בהסבר זה פעמים רבות תוכניות ממשלתיות יוצרות תמריץ שלילי להשתלבות בשוק העבודה ואף מעודדות התנהגויות כגון תלות במערכת הרווחה, פסיביות וחוסר יוזמה (Murray,

1999; 1984). אנו מציעים לכנות הסברים אלה כקטגוריות של גורמים התנהגותיים שמקורם במדיניות ציבורית. מנקודת מבט שונה, שניתן לשייכה לקטגוריה של גורמים מבניים שמקורם במדיניות ציבורית, נטען כי תוכניות ממשלתיות עלולות ליצור מצבים המכונים "מלכודת עוני". המונח מסמן מצב שבו כתוצאה מהשתלבות העניים בשוק העבודה הם נדרשים לשלם מס על עבודתם ולוותר על זכאותם להטבות הממשלתיות (לדוגמה סיוע בדירור והנחה בתחבורה הציבורית). בסיכומו של דבר מצטמצמת הכנסתם הפנויה ונוצר תמריץ שלילי לעבודה (Clark & Kavanagh, 1996). גם בישראל קיימות עדויות למצבים של "מלכודת עוני", והסיבות העיקריות להיווצרותן טמונות בשכר הנמוך במשק ובמבנה התוכניות המעניקות את ההטבות ואת קצבאות הרווחה (גל ודורון, 2000).

## מחקרי תפיסות באשר למקורות העוני

המחקרים העוסקים בתפיסות ביחס לעוני מצביעים על משתנים שונים כגון גיל, עמדה ערכית, מוצא, רמת הכנסה ומגדר (Feagin, 1974; Feather, 1974; Cozzarelli et al., 2001; Furnham, 1982; Kreidl, 2000; Furnham, 1972) כגורמים אפשריים להסביר את התמיכה של אוכלוסיות שונות בסיבות ההתנהגותיות והמבניות לעוני. לשם ביסוס השערות המחקר נתמקד בכמה מהמשתנים הרלוונטיים יותר לאוכלוסיית המחקר הנוכחית:

1. זיהוי אידיאולוגי – משתנה זה מוגדר בחלק מהמחקרים כזיהוי מפלגתי ובאחרים הוא מתבסס על מערכי היגדים המבטאים תפיסות אידיאולוגיות שונות, לדוגמה שמרנות מול ליברליזם (ראו Free & Cantril, 1967). מממצאי המחקרים עולה כי שמרנים בדעותיהם מתייחסים לעוני כתופעה הנובעת מאישיותם של העניים, קרי מייחסים סיבות אינדיווידואליות לעוני (Free & Cantril, 1967; Zucker & Weiner, 1993), ולעומתם תומכי האידיאולוגיה הליברלית והמצדדים בתפיסות ערכיות שוויוניות יותר בארצות הברית ותומכי מפלגת הלייבור בבריטניה נוטים לייחס את היווצרות העוני בעיקר לגורמים מבניים (Free & Cantril, 1967; Feagin, 1972; Furnham, 1982; Zucker & Weiner, 1993; Cozzarelli, Wilkinson, & Tagler, 2001). ואולם ממצאי של קריידל (Kreidl, 2000), שבחן תפיסות ביחס לעוני בכמה מדינות, מצביעים על כך שזיהוי אידיאולוגי-מפלגתי מסביר יותר תמיכה בסיבות מבניות לעוני ופחות בסיבות התנהגותיות. תפיסה ערכית נמצאה כמשפיעה גם על הנטייה להעדיף חלופות מדיניות אלה או אחרות. כך פיגין (Feagin, 1972) מצא כי אלה אשר תפסו את העניים כאחראים למצבם לא תמכו בתוכניות רווחה. גם פריירה וואן ריון (1998) מצאו כי תמיכה בזכויות חברתיות קשורה לנטייה לתמוך בתוכניות סיוע לאוכלוסיות העניות.
2. גיל – במחקר שנערך באוסטרליה בקרב הורים וצאצאיהם נמצא כי אוכלוסייה צעירה נוטה פחות לתמיכה בסיבות אינדיווידואליות בהשוואה לאוכלוסייה מבוגרת יותר (Feather, 1974). גם בארצות הברית נמצא כי מבוגרים נוטים יותר לתמיכה בסיבות התנהגותיות לעוני (Feagin, 1972; Kluegel & Smith, 1986; Hunt, 1996).

3. השכלה – חוסר עקביות מתגלה באשר להשפעת ההשכלה על עמדות ביחס לסיבות לעוני. פיגין (Feagin, 1972) ופיידר (Feather, 1974) מצאו כי בעלי השכלה נמוכה נטו לתמוך בסיבות מבניות לעוני, ולעומתם קלוגל וסמית (Kluegel & Smith, 1986) מצאו כי ככל שעלתה רמת ההשכלה כך פחתה הנטייה לתמוך בסיבות המבניות וההתנהגותיות כאחד. במחקרו ההשוואתי של קריידל (Kreidl, 2000) במספר מדינות לא נמצא קשר בין משתנה ההשכלה לבין תמיכה בהסברים מבניים לעוני. ואולם ביחס להסברים ההתנהגותיים לעוני מצא החוקר כי בארצות הברית ובהולנד, ככל שהנשאלים היו בעלי השכלה גבוהה יותר כך פחתה נטייתם לתמוך בסיבות ההתנהגותיות לעוני.
4. מוצא – באשר למשתנה המוצא, פורנהם (Furnham, 1982) מצא במחקרו בבריטניה כי שחורים תומכים יותר בהשוואה ללבנים בסיבות המבניות לעוני. ממצאים אלה עולים גם מעבודתם של קלוגל וסמית (1986) בארצות הברית. לעומת זאת, בעבודתו של האנט (Hunt, 1996), שבחן עמדות מרואיינים בדרום קליפורניה מקבוצות מוצא שונות – שחורים, לטיניים ולבנים – עולה כי שחורים ולטיניים נוטים לתמוך גם בסיבות אינדיבידואליות וגם בסיבות מבניות לעוני. החוקר טוען כי התמיכה בשני סוגי הסיבות טמונה בקונצנזוס האידיאולוגי בארצות הברית בדבר אחריות הפרט להצלחתו.

משתנים נוספים שנבדקו מלמדים כי נשים ובעלי הכנסה נמוכה נוטים יותר לתמיכה בסיבות מבניות לעוני (Kreidl, 2000) בעוד בעלי הכנסה גבוהה נוטים לתמיכה בסיבות ההתנהגותיות (Feagin, 1972; Huber & Form, 1973).

### מה ניתן לעשות כדי לצמצם את העוני – חלופות מדיניות וסיפורים סיבתיים

חקר עמדות כלפי דרכי ההתמודדות עם תופעת העוני מובנה פחות מאשר חקר העמדות באשר לסיבות לעוני. ראשית, לא ניתן להצביע באופן ברור על מערך היגדים חוזר המשמש את החוקרים בבואם לבחון את מגוון חלופות המדיניות, אלא מחקרים שונים מתייחסים לדרכי התמודדות שונות. שנית, נראה כי מספר המחקרים שנערכו בסוגיה זו מצומצם יותר (ראו לדוגמה Pereira & Van Ryzin, 1998; Beck et al., 1999; Bradley & Cole, 2002). כדי לנסות ולמפות את הדרכים המוצעות לשם צמצום שיעורי העוני נפנה לספרות הבוחנת תוכניות רווחה המיושמות בעולם ובישראל. לתוכניות רווחה בהקשרן הרחב השפעה על סיכויי קבוצות ופרטים להיקלע או להיחלץ מעוני (Korpi & Plame, 1998) לפיכך הן יסייעו להרכבת מערך השאלות שהמחקר ישתמש בהן.

לנוכח השינויים המתרחשים באופייה של מדינת הרווחה בעשורים האחרונים (Myles, 1995; Quadagno, 2002; Pierson, 1994; Rhodes, 1995) אנו מאמצים את הטיפולוגיה של האולט וראמש (Howlett & Ramesh, 1995), המאפשרת לאפיין כלי מדיניות שונים. החוקרים מבחינים בין שלושה סוגים של מכשירי מדיניות בהתאם למידת המעורבות הממשלתית:

1. כלים כופים – כלי מדיניות שלמדינה תפקיד מרכזי בהם: כגון אספקת שירותים חברתיים, מערכת קצבאות הרווחה, קביעת שכר מינימום, ומימון להכשרה מקצועית (Bar-Yosef, 1996; Goodin et al, 1999; קטן, 2002א; גל ודורון, 2000; דורון, 1997).
2. כלים מעורבים – שבהם נחלש מרכיב הכפייה של הממשלה ועיקר הדגש מושם על הפעלת מנגנונים המתמצים התנהגויות של פרטים באמצעות סובסידיות, מיסים ואספקת אינפורמציה.
3. כלים לא כופים – הכוללים כלי מדיניות דוגמת הישענות על גורמים בקהילה (סדן, 1997; Etzioni, 1993), פעילות של ארגונים התנדבותיים וחברות פרטיות, כמו גם הישענות על השוק חופשי כמנגנון המעודד צמיחה ועשוי להביא להגדלת התגמולים במשק ו"לחלוחל העושר" גם לאוכלוסיות החיות בתנאי עוני (מלניק ושררון, 2002).

למרות החלוקה לכאורה לדרכי מדיניות שונות, יש לציין כי ההבחנה היא בעיקרה תיאורטית, ובפועל כלי המדיניות השונים מופעלים ומיושמים בזירת מדיניות הרווחה במינזונים שונים במקביל. ואולם ניתן להשתמש בה כדי לשאול באיזו קטגוריה של מכשירי מדיניות לצמצום שיעורי העוני נוטים לצדד ראשי הרשויות בישראל.

לאור האמור לעיל המחקר הנוכחי עוסק בשאלות הבאות: מהו טיבם של הסיפורים הסיבתיים על עוני שראשי הרשויות בישראל תומכים בהם? מה מסביר העדפה של סיפור מבני או של סיפור התנהגותי? מהו משקלם של משתנים נורמטיביים כגון תפיסות ערכיות על הסבר תפיסות אלה? כיצד משפיעים מאפיינים אישיים כגון השכלה גיל ומוצא על עמדות אלה? לנוכח ממצאים המלמדים על הבדלים גדולים בשיעורי עוני בין יישובים, מהו משקלם של מאפייני יישוב המגורים על תפיסות העוני? האם וכיצד משפיעה התפיסה ביחס למקורות העוני על התפיסה באשר לדרכים הנאותות והאפשרויות להתמודדות עמו?  
ההשערות מתבססות על שילוב שלוש גופי הספרות שנסקרו לעיל: הראשון, אשר עסק בקשר שבין ההבניה של בעיות חברתיות ובין עיצוב דרכי מדיניות; השני, אשר הצביע על מקורות לעוני ועל הגורמים המשפיעים על תמיכה בסיבות לעוני; והשלישי, אשר דן במידת המעורבות הממשלתית כמגדירה את כלי המדיניות השונים לצמצום תופעת העוני.

## השערות המחקר

ההשערות הראשונה והשנייה עוסקות בקשר שבין התפיסה הערכית והסיפור הסיבתי לבין העדפת חלופות מדיניות, והן עולות מתוך ספרות המחקר שנסקרה.

השערה 1 – ראשי רשויות אשר מצדדים בתפיסות ערכיות שוויוניות יתמכו יותר בסיבות המבניות לעוני (1א) ובהתאמה יעדיפו דרכי התמודדות המדגישות מעורבות של המדינה (2ב).

השערה 2 – ראשי רשויות שייחסו יותר סיבות התנהגותיות לעוני יעדיפו דרכי התמודדות המצמצמות את מעורבות המדינה בטיפול בסוגיית העוני (2א). לעומתם, ראשי רשויות שתומכים בסיבות מבניות לעוני יעדיפו מדיניות המדגישה את מעורבות המדינה בצמצום העוני (2ב).



ההשערות הבאות מתמקדות בהשפעת המאפיינים הסוציו-דמוגרפים של המרוויינים על תפיסותיהם. על בסיס ממצאיו של קריידל (2000) נוסחה ההשערה הבאה:

השערה 3 – ככל שראשי הרשויות יהיו בעלי השכלה גבוהה יותר כך תקטן תמיכתם בסיבות ההתנהגותיות לעוני (א3), ובהתאמה הם גם יתמכו פחות בחלופות המצמצמות את פעילותה של המדינה (ב3).

בשל שכחותם הגבוהה יחסית של יוצאי אסיה-אפריקה ברבדים הנמוכים של החברה הישראלית (סמוחה, 1993) נשער כי:

השערה 4 – יוצאי אסיה-אפריקה יטו יותר לתמיכה בסיבות מבניות לעוני (א4), ובהתאמה, יעדיפו דרכי התמודדות עם עוני המדגישות את מעורבותה של המדינה (ב4).

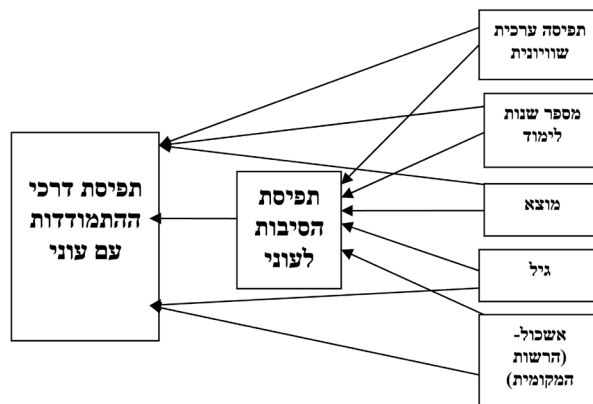
בהמשך לממצאי המחקרים מארצות הברית ומאוסטרליה באשר להשפעת משתנה הגיל על עמדות ביחס לעוני (Feagin, 1972; Feather, 1974; Kluegel & Smith, 1986; Hunt, 1996) נשער כי:

השערה 5 – מרוויינים בגילאים מבוגרים יותר יטו לתמוך בסיבות ההתנהגותיות לעוני (א5) ויעדיפו חלופות המצמצמות את תפקיד המדינה (ב5).

המחקר מבקש לבחון שאלה נוספת המתמקדת בהקשר שבו פועלים המרוויינים; שאלה זאת רלוונטית היות שראשי הרשויות הנם נבחרים ציבור האמורים לייצג את ציבור הבוחרים ברשות שבראשה הם מכהנים, ולכן ייתכן כי למאפייני הרשות המקומית עצמה שבה הם נבחרים ופועלים חשיבות לא פחותה בעיצוב עמדותיהם מאשר מאפייניהם האישיים. אנו מבקשים לבחון האם קיים קשר בין המעמד הסוציו-אקונומי של היישוב שראש הרשות עומד בראשו לבין עמדותיו ביחס לעוני. ניתן לשער בהקשר זה כי:

השערה 6 – ראשי רשויות הממוקמים באשכולות הנמוכים יותר יצדדו בסיבות המבניות כגורמים לעוני (א6) ויעדיפו חלופות מדיניות בהן למדינה תפקיד מרכזי (ב6).

#### המודל הקונספטואלי



## המחקר הנוכחי

### כלי המחקר

השאלון שהועבר לראשי הרשויות כלל שלושה חלקים מרכזיים: עמדות ביחס לסיבות לעוני, עמדות ביחס לדרכי התמודדות עם עוני, ומערך משתנים המשפיעים על תפיסות בסוגיית העוני.

### המשתנים התלויים

עמדות ביחס לסיבות לעוני – על בסיס הספרות (Feagin, 1972; Smith & Stone, 1989) נוסחו תשעה היגדים המבטאים גורמים שונים לעוני. הנשאלים נתבקשו לדרג את מידת הסכמתם להיגדים הבאים: אנשים עניים מכיוון ש: (1) מדיניות קצבאות הרווחה מעודדת אנשים לא לעבוד; (2) בשל היותם חסרי מוטיבציה; (3) בשל התנהגויות דוגמת התמכרות לאלכוהול/סמים; (4) מכיוון שיש להם מספר רב של ילדים; (5) מכיוון שרמת בתי הספר שבהם למדו נמוכה; (6) בשל השכר הנמוך שהם מקבלים; (7) מכיוון שהם מנוצלים על ידי העשירים; (8) בשל מחסור במקומות עבודה; (9) היות שאין להם היכולת או הכישרון להצליח. מידת ההסכמה לכל אחד מההיגדים נעה על טווח ציונים שבין 1 ל-5 – "מסכים בהחלט"; 2 – "מסכים"; 3 – "לא מסכים ולא לא מסכים"; 4 – "לא מסכים"; 5 – "בהחלט לא מסכים".<sup>2</sup>

הסיבות לעוני נוסחו כך שייצגו היבטים התנהגותיים ומבניים של עוני תוך התאמתם למציאות הישראלית. על מנת לבחון את תוקף ההיגדים נערך ניתוח גורמים (principal components analysis) בשיטת varimax. רמת הטעינות המינימלית שהפריטים השונים היו צריכים לקבל כדי להיכלל בניתוח נקבעה כמקובל ל-5. בניתוח זה נמצאו שני גורמים שה-eigenvalue שלהם גדול מ-1, אשר הסבירו יחדיו 53% אחוזים מן השונות. שני הגורמים היו: (1) "סיבות מבניות" – גורם זה כלל ארבעה פריטים: שכר נמוך, בתי ספר ברמה נמוכה, ניצול בידי עשירים ומחסור במקומות עבודה; (2) "סיבות התנהגותיות" – גורם זה כלל שלושה פריטים: היעדר יכולת או כישרון להצליח, התמכרות לאלכוהול/סמים וחוסר מוטיבציה.<sup>3</sup> הסיבות "מדיניות קצבאות הרווחה מעודדת אנשים לא לעבוד" ו"מספר רב של ילדים" כגורם לעוני לא נכללו באופן ברור בשתי הקטגוריות שלעיל. בשל כך הוגדרו סיבות אלה כשתי קטגוריות נפרדות בנוסף על הסיבות המבניות וההתנהגותיות. רמת המהימנות הפנימית כפי שנבדקה בעזרת אלפא של קרונברג נמצאה סבירה ודומה למדרי אלפא של

2 ערכי הציונים קודדו מחדש לצורך הניתוחים הסטטיסטיים לפי הקידוד: 1 – "בהחלט לא מסכים" ו-5 – "מסכים בהחלט".

3 הסיבה "מספר רב של ילדים" לא נטענה לאף אחד מהגורמים ולכן הוצאה מהניתוח. הסיבה "קצבאות הרווחה" לפני הוצאתה נכללה בגורם שלישי יחד עם הסיבה "חוסר מוטיבציה" שנטענה גם בגורם השני. הוחלט להשאיר את הסיבה "חוסר מוטיבציה" בגורם השני היות שערכי האלפא של קרונברג ללא סיבה זו ירדו בגורם השני ל-0.464.

קרונבך שנמצאו במחקרי תפיסות אחרים,<sup>4</sup> לפי הפירוט הבא: 0.62 בגורם הראשון, 0.59 בגורם השני.

עמדות ביחס לדרכי התמודדות עם עוני – על בסיס הספרות (Bardley & Cole, 2002) ובהתייחס לטיפולוגיה של האולט וראמש (Howlett & Ramesh, 1995) נתבקשו ראשי הרשויות לדרג את מידת הסכמתם להיגדים הבאים: על מנת לשפר את מצבה של אוכלוסיית העניים על הרשויות בישראל: (1) לצמצם את מערכת קצבאות האבטלה; (2) להגדיל העברות של הממשלה לתוכניות סיוע לאוכלוסיות עניות; (3) לעודד מעורבות של ארגונים התנדבותיים וחברות עסקיות לסייע לאוכלוסיית העניים; (4) להגדיל מיסוי על ההכנסות הגבוהות; (5) לעודד הסתמכות הנוקמים על סיוע של המשפחה והקהילה. על פני כל אחת מדרכי ההתמודדות עם עוני נתבקשו הנשאלים לדרג את מידת ההסכמה שלהם להיגד בסולם ציונים הנע בטווח של 1-5.

### המשתנים הבלתי תלויים

שלוש קטגוריות של משתנים נבחנו: (א) עמדות ערכיות שוויוניות; (ב) תכונות רקע של ראש הרשות; (ג) מאפייני הרשות המקומית.

א. עמדות ערכיות שוויוניות<sup>5</sup> – השאלות התבססו על סקרי דעת קהל אשר נערכו במדינות שונות בעולם ובישראל במסגרת ה-<sup>6</sup>ISSP (the international social survey program). הציון מורכב מתשובות ראשי הרשויות לשני היגדים: האם את/ה מסכים/ה או לא מסכים/ה ש: (1) זו אחריות הממשלה להקטין את פערי ההכנסה בין עשירים לעניים; (2) ההבדלים בין הכנסות בישראל גדולים מדי. הנשאלים התבקשו לדרג את מידת ההסכמה שלהם לכל היגד בסולם ציונים הנע בטווח של 1-5. המדד מהווה ממוצע פשוט של שני הפריטים. אלפא של קרונבך לבחינת המהימנות הפנימית של המדד הנו 0.59.

ב. תכונות רקע של ראש הרשות – חלק זה כלל שאלות המתיחסות למאפיינים אישיים של ראש הרשות. המשתנים המרכזיים הנכללים במודל הקונספטואלי בעבודה הנוכחית הם מוצא ראש הרשות, גילו והשכלתו. משתנים אלה הוגדרו באופן הבא: המוצא נקבע על פי יבשת לידה ותוך הבחנה בין מוצא יהודי ללא יהודי.<sup>6</sup> משתנה זה מוגדר כשלושה משתני דמי: (1) ילידי אירופה-אמריקה ("1" – ילידי אירופה-אמריקה; "0" – כל השאר); (2) ילידי ישראל ("1" – ילידי ישראל; "0" – כל השאר); (3) לא יהודי ("1" – לא יהודי; "0"

4 כך לדוגמה במחקרם של בראדלי וקול (Bardley and Cole, 2002) מערך הסיבות ההתנהגותיות כלל 5 סיבות התנהגותיות לעוני; מדד אלפא של קרונבך לגורם זה הנו 0.60. מערך הסיבות המבניות כלל 6 סיבות, אלפא של קרונבך לגורם זה הנו 0.62. במחקרו של האנט (Hunt, 1996) מדד אלפא של קרונבך של גורם הסיבות ההתנהגותיות הנו 0.674, ואלפא של קרונבך בגורם הסיבות המבניות הנו 0.697.

5 חשוב לציין בהקשר זה כי המחקר הנוכחי לא יאפיין זיהוי אידיאולוגי כוזה לזיהוי מפלגתי, משום שחלק מראשי הרשויות נבחרו ברשימה עצמאית, עובדה שמקשה לאפיין את תפיסתם הערכית על פני הרצף ימין שמאל. סיבה נוספת עולה מהקושי – בהקשר הישראלי – להחיל את המשמעות ימין שמאל על אוריינטציה אידיאולוגית חברתית-כלכלית בשל הקישור של מושגי ימין-שמאל בישראל להיבט המדיני (ונטורה ושמיר, 1991).

6 הבחנה זו בין מוצא יהודי ללא יהודי מעניינת בשל שיעורי העוני הגבוהים בקרב האוכלוסייה הלא יהודית בישראל.

– כל השאר). הקטגוריה אשר אינה נכללת בניתוח והמהווה, עקב כך, בסיס להשוואה, כוללת את ילידי אסיה-אפריקה, המהווים את הקבוצה הגדולה ביותר מבחינת משתנה המוצא. משתנה "הגיל" הוא משתנה רציף המציין את גיל ראש הרשות בשנים. משתנה "שנות הלימוד"<sup>7</sup> הנו משתנה רציף המתייחס למספר שנות הלימוד של ראש הרשות. מאפייני הרשות המקומית – בחלק זה נתבקשו ראשי הרשויות להציג מספר נתונים על הרשות שהם מכהנים בראשה. מכיון שהשאלונים אנונימיים ולא ניתן להתחקות אחר הרשות שממנה התקבל השאלון, ראשי הרשויות נתבקשו להציג נתונים דוגמת מספר התושבים ברשות, השיך לאשכול חברתי-כלכלי, האזור הגיאוגרפי שבו ממוקמת הרשות (דרום, מרכז, צפון) ועוד. המשתנה שנבחר לצורך הניתוחים הנו משתנה האשכול שהרשות המקומית משייכת אליו ושהנו משתנה רציף הנע מ-10 – המציין מיצב חברתי-כלכלי גבוה ועד 1 – המציין אשכול נמוך.

הניתוחים האמפיריים בעבודה זו מתבססים על תשובות לשאלון דואר שנשלח ל-267 ראשי רשויות, שהם כל אוכלוסיית ראשי הרשויות המקומיות בישראל. מתוכם 68 ראשי עיריות, 145 ראשי מועצות מקומיות ו-54 ראשי מועצות אזוריות.<sup>8</sup> הוחזרו 105 שאלונים, כלומר כ-40% מן האוכלוסייה הנחקרת נענו למחקר.<sup>9</sup>

### מאפיינים סוציו-דמוגרפים של ראשי הרשויות

אוכלוסיית ראשי הרשויות במדגם כללה 95% גברים ו-5% נשים.<sup>10</sup> 85% מהמראיינים יהודים ו-15% לא יהודים. מעל ל-80% מראשי הרשויות דיווחו כי הכנסת המשפחה שלהם הנה בינונית-גבוהה וגבוהה. 50% מראשי הרשויות מכהנים בתפקידם כראש עיר עד 5 שנים, 37% מכהנים בתפקיד זה בין 6 ל-14 שנים, ול-13% ותק של יותר מ-15 שנה. הגיל הממוצע של ראשי הרשויות עומד על 53 שנים. 32% מראשי הרשויות הם מתחת לגיל 50 מחציתם בין גיל 50 ל-59 ו-18% מעל גיל 60. מספר שנות הלימוד הממוצע הנו 15.7, מעל ל-65% מראשי הרשויות הם בעלי השכלה אקדמית ו-34% אינם בעלי תואר. מהנתונים עולה עוד כי באשר לקבוצת המוצא של המראיינים 33.7% מהם ילידי אסיה-אפריקה, 30.7% ילידי אירופה-אמריקה, 20.8% ילידי ישראל ו-14.9% הנם ממוצא לא יהודי.<sup>11</sup>

7 בניתוחים מוקדמים נערכה בחינה של משתנה השכלת המראיינים תוך יצירת משתנה דיכוטומי המבחין בין בעלי השכלה אקדמית לבין מי שחסרים אותה ("0" – בעלי השכלה אקדמית; "1" – חסרי השכלה אקדמית). ואולם לא נמצא כי חלוקה זו תרמה להסבר המודלים השונים ולכן הוחלט להתייחס למשתנה זה כאל משתנה רציף.

8 רשימת ראשי הרשויות וחלוקתם לפי הקטגוריות השונות התקבלה ממרכז השלטון המקומי.

9 שיעור היענות מקובל לשאלוני דואר נע בין 20% ל-40% (Frankfort-Nachmias & Nachmias, 2000; Sommer & Sommer, 2002).

10 מתוך 5 הנשים שענו על השאלון 2 ציינו שהן מכהנות בתפקיד של סגן וממלא מקום ראש הרשות. בשאלון אחד נוסף שמולא על ידי גבר צוין כי השאלון נענה על ידי סגן וממלא מקום ראש הרשות.

11 מתוך 15 המראיינים אשר נכללו בקטגוריית המוצא "לא יהודי": 10 מהם מוסלמים, 3 נוצרים ו-2 דרוזים.

למרבית ראשי הרשויות שהשיבו על השאלון מאפיינים דומים מבחינת דת ורמת ההכנסה וכמעט כולם גברים. בחלקו משקף דמיון זה את ההומוגניות של אוכלוסיית ראשי הרשויות ביחס למשתנים אלה, למעט משתנה הדת המשקף את ההיענות הנמוכה של האוכלוסייה הלא יהודית לשאלון.<sup>12</sup>

עד כמה מייצג המדגם את הרכבן ומאפייניהן של הרשויות המקומיות בישראל? הלוח הבא מתאר את הרשויות המקומיות שהשתתפו במדגם על פי גודל אוכלוסייתן והאשכול<sup>13</sup> שהן משויכות אליו. השיוך לאשכול מתבסס על דירוג של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה שנערך בקרב 210 רשויות על פי הסטטוס החברתי-כלכלי של הרשות. דירוג זה כולל משתנים דוגמת רמת החינוך וההשכלה, מקורות הכנסה, רמת המינוע של התושבים, מאפייני תעסוקה ואבטלה, מקבלי גמלאות של הביטוח הלאומי וכדומה. הרשויות מסווגות ל-10 קבוצות (אשכולות), וכאמור, קבוצה 10 מאפיינת את הרמה החברתית-כלכלית הגבוהה ביותר (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2001).

### מאפייני הרשויות במדגם

לוח 1 – רשויות מקומיות בישראל' ובמדגם על פי גודלן ועל פי השיוך למדד החברתי-כלכלי (אשכול)

במדגם		בישראל		גודל האוכלוסייה
אחוז הרשויות המקומיות	מס' הרשויות המקומיות	אחוז הרשויות המקומיות	מס' הרשויות המקומיות <sup>2</sup>	
44	45	51	107	עד 10,000
40	41	35	73	10,000-40,000
16	17	14	30	מעל 40,000
100	103	100	210	סה"כ
טווח האשכולות				
29	29	52	110	1-4
45	46	30	62	5-7
26	26	18	38	8-10
100	101	100	210	סה"כ

- 1 מעובד מתוך: נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2001).
- 2 הנתונים אינם מתייחסים לכלל אוכלוסיית הרשויות המקומיות בישראל ואינם כוללים מועצות אזוריות.

12 ספירת הרשויות הלא יהודיות מתוך כלל הרשויות המופיעות בנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מעלה כי 72% מהרשויות הן רשויות לא יהודיות, קרי כ-35% מכלל הרשויות. במחקר הנוכחי 15 מהשאלונים התקבלו מראשי רשויות לא יהודים, שהם רק כ-14% אחוזים מכלל אוכלוסיית ראשי הרשויות – כלומר פחות ממחצית מהייצוג שלהם באוכלוסייה.

13 האפיון של הרשויות במדגם לאשכולות השונים (במסגרת הגדרות הלמ"ס) מתבסס על תשובת ראשי הרשויות לשאלה לאיזה אשכול משתייכת הרשות המקומית שבראשה הם מכהנים.

מהשוואה בין אוכלוסיית המדגם לבין כלל אוכלוסיית הרשויות בישראל עולה כי במדגם ייצוג חסר של הרשויות הקטנות (51% באוכלוסייה מול 44% במדגם). עוד עולה מהנתונים כי המדגם מאופיין בייצוג יתר של רשויות ברמה סוציו-אקונומית בינונית וגבוהה (30% ו-18% באוכלוסייה מול 45% ו-26% במדגם) ובייצוג חסר של רשויות ברמה סוציו-אקונומית נמוכה (52% באוכלוסייה ו-29% במדגם). ייצוג חסר זה נובע משיעור ההיענות הנמוך של ראשי הרשויות הערביות לשאלון, והללו מהוות את מרב היישובים באשכולות הנמוכים. מבחינת התפלגות האזורים שבהם ממוקמות הרשויות, 19% נמצאות באזור הדרום, 44% באזור המרכז ו-37% באזור הצפון, כך שניתן להצביע על הבדלים במאפייני הרשויות שהשאלונים הגיעו מהן.

### הליך המחקר

רשימת ראשי הרשויות התקבלה ממרכז השלטון המקומי. כדי לעודד את ראשי הרשויות לענות לשאלון צורף לשאלונים מכתב מקדים המתאר את מטרת המחקר וחשיבותו. בנוסף נוצר קשר טלפוני עם לשכות ראשי הרשויות, ונמסר מידע על המחקר ומטרתו, בעיקר הודגשה החשיבות של מילוי השאלון על ידי ראש הרשות בעצמו, וכן הודגש כי במקרה שראש הרשות אינו יכול למלא את השאלון, עדיף כי לא יחזור. ברשויות שדיווחו כי השאלון לא הגיע ליעדו הוא הועבר פעם נוספת באמצעות פקס. תהליך החזרת השאלונים והקשר הטלפוני מול לשכות ראשי הרשויות ארך כשלושה חודשים: בין החודשים יוני לאוגוסט 2002. בשל רגישות הנושא והתפקיד של ראשי הרשויות הובטחה אנונימיות, כך שלא ניתן לזהות את הרשות או את ראש הרשות שממנו התקבל השאלון. ב-3 שאלונים מתוך 105 שהתקבלו צוין על גבי השאלון כי את השאלון מילאו ממלא מקום או סגן ראש הרשות.

### ניתוח הנתונים

החלק הראשון של הממצאים יציג השוואת התפלגות העמדות ביחס לתמיכת ראשי הרשויות בסיבות לעוני, לדרכי ההתמודדות עם עוני ולעמדות ערכיות. החלק השני יתבסס על ניתוח תסוגה (רגרסיה) רבת-משתנים להסבר השונות של המשתנה התלוי. ראשית נציג את השפעת המשתנים – תפיסה ערכית, מספר שנות לימוד, מוצא, גיל<sup>14</sup> ואשכול – לצורך הסבר התמיכה בקטגוריות השונות של הסיבות לעוני. לאחר מכן תתווסף תפיסת הסיבות לעוני למשתנים אלה לשם הסבר התמיכה בדרכי ההתמודדות עם עוני.

### ממצאים

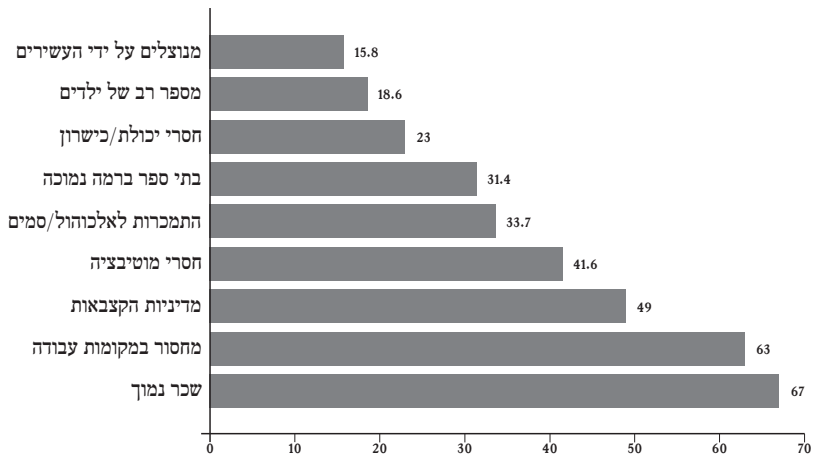
#### תפיסת הסיבות לעוני

מהנתונים עולה כי הסיבות שזכו בשיעורי התמיכה הגבוהים ביותר הן שכר נמוך ומחסור במקומות עבודה (67% ו-63% בהתאמה) – שתיהן סיבות מבניות. סיבה מרכזית נוספת אשר

14 בניתוחים מוקדמים נבחן משתנה הקדנציה – מספר שנות הכהונה של ראש הרשות – כמשפיע על עמדות ראשי הרשויות, ולא נמצא כבעל השפעה; לפיכך לא הוכלל במודלים השונים.

נתפסה בקרב כמחצית מראשי הרשויות כסיבה לעוני היא מדיניות קצבאות הרווחה של הממשלה. הסיבה המבנית אשר ייחסה את היווצרות העוני לניצול על ידי העשירים לא זכתה לתמיכה גבוהה – 15.8% בלבד. גורם נוסף לעוני אשר זכה לתמיכה מועטה יחסית הנו מספר רב של ילדים – רק 18.6% מראשי הרשויות ציינו כי הוא גורם לעוני בחברה הישראלית. תמיכה מתונה יחסית נמדדה באשר לסיבות ההתנהגותיות לעוני. הסיבות התמכרות לאלכוהול/סמים וחוסר יכולת או כישרון כגורמים לעוני זכו לשיעור תמיכה של 33.7% ו-23% בהתאמה. לעומת זאת, עמדת ראשי הרשויות ביחס לחוסר מוטיבציה כגורם לעוני זכתה לתמיכה גבוהה יותר – 41.6%. סיבה זו נמצאה במתאם גבוה עם הסיבה שלפיה מערכת קצבאות הרווחה גורמת לעוני.<sup>15</sup>

תרשים 1: תמיכת ראשי הרשויות בסיבות השונות לעוני<sup>1</sup> (באחוזים)



1. הנתון מציין את אחוז האנשים שתמכו או תמכו מאוד בהיגד (תשובות 4-5).

### תפיסת דרכי ההתמודדות עם עוני

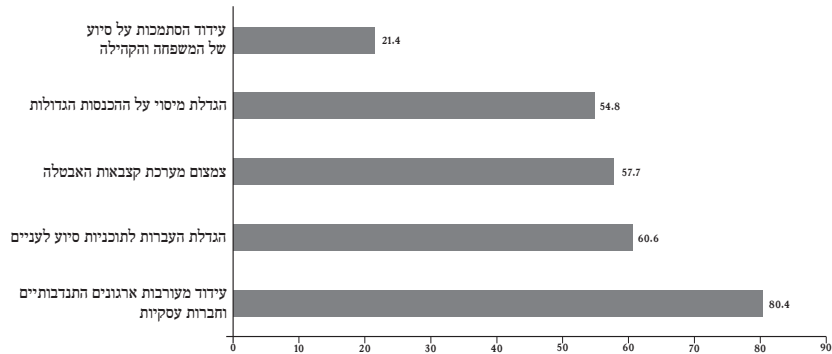
דרך ההתמודדות אשר זכתה לתמיכה הגבוהה ביותר היא עידוד מעורבותם של ארגונים התנדבותיים וחברות עסקיות בסיוע לאוכלוסיית העניים – 80.4%. עוד נמצא כי רבים מראשי הרשויות תומכים בהמשך מעורבותה של המדינה במאבק בעוני באמצעות הגדלת תקציבי הממשלה לטובת תוכניות לסיוע לאוכלוסיות העניות (60.6%) ובאמצעות הגדלת שיעורי המס על אוכלוסיות בעלות הכנסה גבוהה (54.8%). בין שתי חלופות אלה נמצא מתאם גבוה.<sup>16</sup> בנוסף, כל אחת מן החלופות – הגדלת העברות והגדלת המיסוי – נמצאה במתאם גבוה עם החלופה המציעה לעודד ארגונים התנדבותיים וחברות עסקיות.

15. לבחינת המתאמים בין הסיבות לעוני ראו נספח.

16. לבחינת המתאמים בין דרכי ההתמודדות ראו נספח.

דרך התמודדות נוספת שזכתה לתמיכה גבוהה היא צמצום קצבאות האבטלה – 57.7% הביעו הסכמה להיגד כי יש לצמצם את קצבאות האבטלה. לעומתה, החלופה אשר הציעה לחזק את מעורבות הקהילה והמשפחה כדרך להתמודדות עם עוני לא זכתה לשיעורי תמיכה גבוהים (21.4%).

תרשים 2: תמיכת ראשי הרשויות בדרכי התמודדות עם עוני<sup>1</sup> (באחוזים)

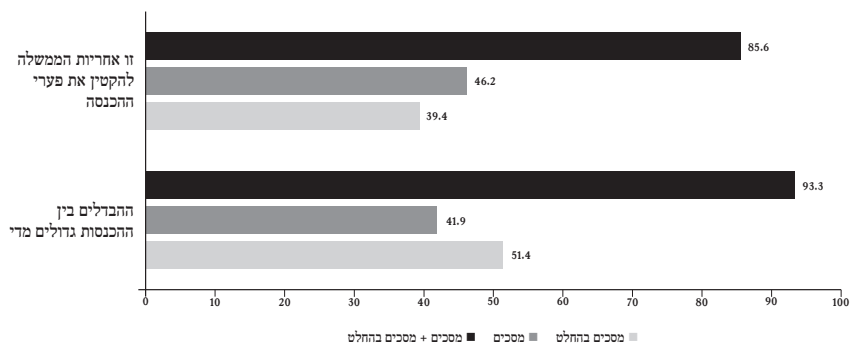


1 במשתני העמדה הנתון מציין את אחוז האנשים שתמכו או תמכו מאוד בהיגד (תשובות 4-5).

### תפיסות ערכיות שוויוניות

הנתונים מלמדים כי מרבית ראשי הרשויות מסכימים כי הפערים בהכנסות בישראל גדולים מדי וכי הממשלה אחראית לצמצום פערים אלו (93.3% ו-85.6% בהתאמה). ואולם מהנתונים עולה עוד כי התמיכה בטענה שזו אחריות הממשלה להקטין פערים אלה נמוכה במקצת מההסכמה על עצם קיומם. המשך המחקר יעסוק בשאלה מהם הגורמים המסבירים תמיכה בעמדות אלה.

תרשים 3: תפיסה ערכית שוויונית של ראשי הרשויות<sup>1</sup> (באחוזים)



1 בשל התמיכה הגבוהה בתפיסות בשתי הקטגוריות (מסכים ומסכים בהחלט) מתארים הנתונים את התמיכה בציונים 4 ו-5 כל אחד בנפרד ואת כל התמיכה בשתי הקטגוריות יחד.



## גורמים המשפיעים על תפיסת הסיבות לעוני

על בסיס המודל הקונספטואלי יוצגו להלן ארבעה מודלים של גרסיות אשר מתארים את השפעת המשתנים של מוצא, גיל, מספר שנות לימוד, תפיסה ערכית שווינונית, והשיוך לאשכול של הרשות המקומית שבה מכהן ראש הרשות, על הסבר התמיכה בסיבות השונות לעוני.

לוח 2: מקדמי גרסיה מטריים (B) ומתוקננים ( $\beta$ ) לניבוי עמדות ראשי רשויות ביחס לסיבות לעוני

משתנים תלויים					
משתנים מסבירים	סיבות מבניות (1)	סיבות התנהגותיות <sup>1</sup> (2)	מס' רב של ילדים כסיב לעוני (3)	קצבאות הרווחה כסיב העוני <sup>1</sup> (4)	
עמדה ערכית שווינונית	0.234** (0.111)	-0.033 (0.136)	0.344** (0.145)	-0.308* (0.180)	B
	$\beta$	-0.026	0.231	-0.187	
גיל	0.003 (0.010)	0.024* (0.012)	0.037** (0.013)	-0.007 (0.016)	B
	$\beta$	0.227	0.297	-0.048	
מספר שנות לימוד	0.009 (0.029)	0.024 (0.035)	0.047 (0.038)	0.001 (0.045)	B
	$\beta$	0.076	0.125	0.003	
מוצא <sup>2</sup>					
אירופה אמריקה	-0.102 (0.181)	-0.233 (0.220)	0.217 (0.235)	-0.066 (0.292)	B
	$\beta$	-0.133	0.105	-0.029	
ישראל	-0.204 (0.208)	-0.187 (0.253)	-0.255 (0.270)	0.158 (0.335)	B
	$\beta$	-0.090	-0.103	0.058	
לא יהודי	0.313 (0.275)	0.258 (0.341)	0.760** (0.366)	0.000 (0.428)	B
	$\beta$	0.102	0.252	0.000	
אשכול	-0.057* (0.034)	0.004 (0.042)	-0.024 (0.045)	0.037 (0.055)	B
	$\beta$	0.011	-0.059	0.081	
קבוע	2.074 (0.838)	1.378 (1.019)	-1.776 (1.084)	4.770 (1.350)	
R <sup>2</sup>	0.184	0.073	0.262	0.053	

\*  $P < 0.1$

\*\*  $P < 0.05$

1 לפי מבחן F המודל אינו מובהק.  
2 קבוצת ההשוואה ילידי אסיה-אפריקה.

מהנתונים עולה כי הניתוח הרב־משתני נמצא מובהק רק ביחס לשניים מסוגי הסיבות: סיבות מבניות ( $F=2.70, p=0.014$ ) והסיבה שלפיה מספר רב של ילדים גורם לעוני ( $p=0.001, F=4.15$ ). המודלים אשר הובאו להסבר התמיכה בסיבות ההתנהגותיות לעוני ובמערכת קצבאות הרווחה כגורם לעוני לא נמצאו מובהקים.

באשר לסיבות המבניות ניכר כי התפיסה הערכית השוויונית של ראשי הרשויות והאשכול שאליו משתייכת הרשות סיעו בהסבר הנטייה לתמוך בסיבות אלו. ראשי רשויות אשר תמכו בכך שהפערים בהכנסות בין העניים והעשירים גדולים מדי וכי זו אחריות של הממשלה לפעול לצמצום פערים אלה נטו לתמוך בסיבות המבניות לעוני. ממצא זה תומך בהשערת מחקר (א1). כמו כן נמצא כי ככל שהאשכול שממנו הגיע ראש הרשות נמוך יותר כך הוא נטה יותר לתמיכה בסיבות אלה. ממצא זה תומך בהשערה (א6). המודל מספק הסבר ל-18% מהשונות של המשתנה התלוי.

מהממצאים עולה עוד כי ראשי רשויות מבוגרים יותר ואלה המצדדים בתפיסה ערכית שוויונית נטו לתמוך במשתנה של מספר רב של ילדים כגורם לעוני. כמו כן נמצא כי מרואיינים לא יהודים נוטים יותר מילידי אסיה-אפריקה לתמוך בסיבה זו. השוואה של המקדמים המתוקננים מעלה כי עוצמת ההשפעה של המשתנים דומה. מודל זה הסביר כ-26% מהשונות של המשתנה התלוי – מספר רב של ילדים כסיבה לעוני. השערות (א3), (א4) ו-(א5) אשר קשרו בין מאפייני ראש הרשות (גיל, מוצא ומספר שנות ההשכלה) ובין נטייה לתמוך בסיבות השונות לעוני לא אוששו במודלים שהובאו להלן.

### גורמים המשפיעים על תפיסת דרכי התמודדות עם עוני

מהממצאים עולה כי שתי דרכי ההתמודדות – צמצום מערכת קצבאות האבטלה ( $p=0.000, F=7.82$ ) והגדלת מיסוי על הכנסות גבוהות ( $F=3.02, p=0.002$ ) – הוסברו על ידי המודלים. לא נמצאה השפעה של המשתנים להסבר התמיכה בשלוש החלופות אשר הציעו: (1) להגדיל העברות לסיוע לאוכלוסייה הענייה; (2) לעודד מעורבות של ארגונים ושל חברות עסקיות; ו-(3) להסתמך על המשפחה והקהילה ככלי להתמודדות עם עוני.

באשר לחלופה שהציעה לצמצם את מערכת קצבאות האבטלה ניכר כי לתפיסת הסיבות לעוני ולעמדה הערכית השפעה על תפיסת הפתרון. ראשי רשויות אשר תמכו בטענה שקצבאות הרווחה שמעניקה הממשלה ושמספר רב של ילדים מהווים מקור לעוני נטו לתמוך בקיצוץ מערכת קצבאות האבטלה. לעומתם, ראשי רשויות שנטו לתמוך בסיבות המבניות כגורם לעוני, קרי ראו בהסדרים המבניים-חברתיים "אשם" להיווצרות עוני בחברה הישראלית, לא תמכו בפתרון זה. ממצא זה מתיישב עם השערה (ב2). מהשוואת המקדמים המתוקננים ניכר כי מבין הסיבות השונות, לסיבה הרואה בקצבאות הרווחה גורם לעוני היה המשקל הרב ביותר בהסבר התמיכה בפתרון קיצוץ הקצבאות ( $\beta=0.477$ ). עוד נמצא כי העמדה הערכית תרמה פחות להסבר התמיכה בחלופה זו בהשוואה לתפיסת הסיבות לעוני. מודל זה תרם להסבר של 52% מהשונות של המשתנה התלוי.

לוח 3 : מקדמי רגרסיה מטרניים (B) ומתוקננים ( $\beta$ ) לניבוי עמדות ראשי רשויות ביחס לדרכי התמודדות עם עוני

משתנים תלויים					
משתנים מסבירים	צמצום קצבאות האבטלה (1)	הגדלת העברות לסיוע' (2)	מערובות ארגונים וחברות עסקיות' (3)	הגדלת מיסוי על הכנסות גבוהות (4)	הסתמכות על משפחה וקהילה' (5)
עמדה ערכית שוויונית	-0.277* (0.139)	0.184 (0.169)	-0.036 (0.145)	0.575** (0.180)	-0.044 (0.186)
	$\beta$				
עמדות כלפי סיבות לעוני					
מבניות	-0.390** (0.130)	0.222 (0.158)	0.085 (0.138)	0.326* (0.168)	-0.030 (0.173)
	$\beta$				
התנהגותית	-0.115 (0.109)	0.264* (0.133)	0.088 (0.115)	-0.036 (0.142)	0.026 (0.146)
	$\beta$				
מס' ילדים	0.357** (0.104)	-0.044 (0.126)	0.100 (0.109)	0.034 (0.135)	0.322** (0.138)
	$\beta$				
קצבאות רווחה	0.476** (0.086)	-0.152 (0.104)	0.072 (0.092)	0.069 (0.112)	-0.019 (0.115)
	$\beta$				
גיל	-0.004 (0.012)	0.006 (0.015)	-0.009 (0.013)	0.040** (0.016)	0.004 (0.016)
	$\beta$				
מספר שנות לימוד	-0.035 (0.034)	0.029 (0.041)	-0.015 (0.036)	-0.032 (0.044)	-0.008 (0.046)
	$\beta$				
מוצא <sup>2</sup>					
אירופה אמריקה	0.096 (0.213)	-0.269 (0.259)	0.185 (0.225)	-0.222 (0.279)	-0.384 (0.283)
	$\beta$				
ישראל	0.175 (0.244)	-0.379 (0.297)	0.184 (0.266)	0.167 (0.316)	0.088 (0.331)
	$\beta$				
לא יהודי	-0.247 (0.337)	-0.102 (0.410)	0.383 (0.353)	-0.002 (0.437)	-0.659 (0.449)
	$\beta$				
אשכול	-0.055 (0.040)	0.032 (0.049)	0.072* (0.043)	-0.075 (0.052)	-0.036 (0.054)
	$\beta$				
קבוע	4.658 (1.149)	1.100 (1.398)	3.199 (1.206)	-1.429 (1.497)	2.304 (1.557)
R <sup>2</sup>	0.525	0.186	0.094	0.302	0.117

\*  $P < 0.1$ \*\*  $P < 0.05$ 

1 לפי מבחן F המודל אינו מובהק.  
2 קבוצת ההשוואה ילידי אסיה-אפריקה.

התמיכה בדרך ההתמודדות עם העוני אשר הציעה להגדיל את המיסוי על ההכנסות הגבוהות הוסברה על ידי שלושה משתנים: עמדה ערכית שוויונית, גילו של ראש הרשות, והתמיכה בסיבות המבניות כגורם לעוני. ככל שראש הרשות תמך יותר בתפיסה ערכית שוויונית, בהתאם להשערה (וב), ראה בסיבות המבניות גורם לעוני, בהתאם להשערה (ב2), והוא מבוגר יותר, בשונה מהשערה (ב5), כך הוא נטה יותר לתמוך במדיניות המאפשרת הגדלת המיסוי. מהשוואת המקדמים המתוקננים נמצא כי לעמדה הערכית ( $\beta=0.330$ ) השפעה מעט גבוהה יותר להסבר השונות במשתנה התלוי בהשוואה לגיל ראש הרשות ולתמיכתו בסיבות המבניות ( $\beta=0.278$  ו- $\beta=0.208$ ). מודל זה תרם להסבר של 30% מהשונות של המשתנה התלוי.

משתני ההשכלה, המוצא והאשכול לא תרמו להסבר דרכי ההתמודדות עם עוני ולפיכך לא נתמכו השערות (ב3), (ב4) ו-(ב6). תמיכה בסיבות ההתנהגותיות לעוני לא תרמה להסבר דרכי ההתמודדות ולפיכך לא נתמכה השערה (א2).

## דיון וסיכום

מטרת המחקר הנוכחי לעמוד על מאפייני תפיסות של ראשי רשויות בישראל ביחס למקורות העוני ולדרכי ההתמודדות עמו, על הגורמים המעצבים תפיסות אלה ועל הקשר בין התפיסות ביחס למקורות עוני ובין דרכים מועדפות להתמודדות עם עוני. נוכח תהליכי גידול בשיעורי העוני ואי־השוויון בישראל מצד אחד, ועליית חשיבותו של השלטון המקומי בזירת מדיניות הרווחה בישראל ובמקומות אחרים מצד אחר (קטן, 1997; מנחם, 2005; Hansen & Klausen, 2002), יש חשיבות רבה להבנת תפיסותיהם של ראשי הרשויות בסוגיה זו. חשיבות זו מתחזקת אף יותר נוכח מיעוט המחקרים שעניינם עמדות של ראשי רשויות בכלל ועמדותיהם בנושא העוני בפרט. השערות המחקר והמודל הקונספטואלי שביסוד עבודה זו התבססו על שילוב בין הגישה שלפיה ההבניה החברתית מצביעה על השפעת הסיפור הסיבתי על בחירות מדיניות ובין ספרות חקר העוני.

מהממצאים עלה כי קיימת תמיכה גבוהה בקרב ראשי הרשויות בישראל בסיבות המבניות לעוני, בעיקר אלה המקושרות לשוק העבודה. סיבה נוספת שזכתה לתמיכה בקרב מחצית מראשי הרשויות הנה התפיסה הרואה במערכת קצבאות הרווחה גורם המתמרץ עוני ומפחית את המוטיבציה להשתלבות בשוק העבודה. התמיכה בסיבה זו מתיישבת עם השיח הציבורי העכשווי המדגיש את התמריץ השלילי שיוצרת מערכת הקצבאות להשתלבות בעבודה, והקורא לצמצום ולשינוי תנאי הזכאות לקצבאות אלה, בישראל כמו גם במדינות רבות בעולם (ראו התייחסות לשיח זה: זוסמן ורומנוב, 2001; מורנגשטיין ושמלצר, 2000; קטן, 2000; גל ודורון, 2000).

סיבה מבנית אשר לא זכתה לתמיכה רבה של ראשי הרשויות היא זו הרואה ברמה הנמוכה של בתי הספר גורם לעוני. ממצא זה מעניין על רקע הממצאים בספרות המחקר בישראל המלמדים על רמת השכלה נמוכה כאחד הגורמים העיקריים בקביעת תעסוקה והכנסה בישראל, ועל ריכוז עוני בקרב בעלי השכלה נמוכה (שעזי ווקנין, 2000; פלוג וקסיר, 2001; סער, 2002; סבירסקי וקונוריאטיאס, 2005).

למרות שיעורי התמיכה הגבוהים בסיבות המבניות לעוני, נראה כי קיימת תמיכה לא מבוטלת גם בחלק מהסיבות ההתנהגותיות לעוני. 40% מראשי הרשויות טענו שעניים הם חסרי מוטיבציה, כ-30% מהם גרסו שהתנהגויות דוגמת התמכרות לאלכוהול וסמים הם גורם לעוני, ומעל ל-20% טענו שחוסר הכישרון והיכולת של העניים מהווה גורם לעוני. ייתכן כי ניתן לייחס שיעורי תמיכה אלה להתחזקות התפיסה האינדיווידואליסטית המדגישה את אחריות הפרט למעשיו, כפי שהיא משתקפת בעשורים האחרונים בחברה בישראל (דורון, 1999).

מתמיכת ראשי הרשויות בדרכי ההתמודדות לצמצום שיעורי העוני עולה כי מרביתם (80%) תמכו בחלופה אשר הציעה לשלב את המגזר העסקי וההתנדבותי בסיוע לאוכלוסיות החלשות. התמיכה במעורבות של מגזרים אלה עולה בקנה אחד עם המגמות המאפיינות את תהליכי השינוי המתרחשים בשלטון המקומי. מגמות אלה קוראות לשילוב של המגזר ההתנדבותי והעסקי כשותפים בתהליכי מדיניות כחלק מדרך הפעולה של המשילות המקומית החדשה (Andrew & Goldsmith, 1998; חסון, 1996; מנחם, 2005). בישראל ניתן ביטוי למגמות אלה בדמות תהליכים של שילול (מרג'ינליזציה) ומיקור חוץ של שירותי הרווחה (דורון, 1999; קטן, 2002ב).

על אף האמור לעיל, ראשי הרשויות בישראל עדיין מותירים למדינה תפקיד מרכזי בצמצום שיעורי העוני. יותר ממחצית מראשי הרשויות תמכו בהפניית משאבים לתוכניות לסיוע לאוכלוסיות החיות בתנאי עוני ובהגדלת נטל המס על השכבות האמידות. חשיבותה של המדינה כגורם האחראי לטיפול בסוגיית העוני עולה גם מהתמיכה הגבוהה (מעל ל-85%) במגמה שלפיה הממשלה היא הגורם האחראי להקטנת פערי ההכנסה בין העשירים לעניים בישראל. ממצאים אלה עשויים לקבל משנה תוקף, שכן המדגם הנוכחי אופיין בייצוג חסר של רשויות מקומיות קטנות שהרמה הסוציו-אקונומית שלהן נמוכה. ניתן לשער כי ראשי רשויות אלה היו מצדדים אף יותר בחלופות מדיניות אשר מדגישות את פעילות המדינה. מהממצאים עולה כי מבין המשתנים הסוציו-דמוגרפיים שנבחנו, למוצא ראש הרשות ולהשכלתו לא הייתה השפעה על תפיסות העוני. יוצא מהכלל בהקשר זה הוא הממצא אשר הצביע על תמיכתם של ראשי רשויות לא יהודים במספר רב של ילדים כגורם לעוני. ניתן להניח כי תמיכה זו נובעת משיעורי העוני הגבוהים בקרב האוכלוסייה הערבית בכלל ובקרב ילדים בפרט (המוסד לביטוח לאומי, 2000). שיעורי העוני בקרב האוכלוסייה הערבית, המאופיינת גם במספר רב של נפשות למשק בית, מחדדים את הקשר בין תופעת העוני ובין הגורם הדמוגרפי בקרב אוכלוסייה זו. ואולם, מלבד ממצא זה ניכר כי מוצא ראש הרשות והשכלתו לא תרמו להסבר תפיסותיהם של ראשי רשויות בסוגיית העוני. ממצאים אלה עמדו בניגוד להשערות המחקר. ייתכן כי הדבר נובע מכך שראשי הרשויות, בשונה מהציבור הרחב, משויכים לקבוצת סטטוס דומה הן בשל תפקידם והן בשל הכנסתם; כך לדוגמה מרביתם (מעל ל-80%) בעלי רמת הכנסה בינונית-גבוהה וגבוהה. שיוך זה עשוי לעמעם הבדלים במוצא אתני ובשנות השכלה בין המרוויינים. עוד ייתכן כי מחקר שיעסוק במאפיינים נוספים מלבד המוצא (לדוגמה השכלת והכנסת ההורים) של ראשי הרשויות ילמד יותר על השפעת משתנים אלה.

גיל ראש הרשות הנו המשתנה המרכזי מבין המאפיינים הסוציו-דמוגרפיים של ראש הרשות, אשר תרם להסבר תפיסות המרוויינים. ראשי רשויות מבוגרים תמכו יותר במספר

רב של ילדים כגורם לעוני. ובאשר לדרכי ההתמודדות נמצא כי ראשי רשויות מבוגרים יותר צידדו בהגדלת שיעורי המס כדרך להתמודדות עם עוני. אחת הדרכים להסביר ממצא זה היא כי הגיל של ראשי הרשויות משקף מאפיינים של סוציאליזציה פוליטית. המושג יחידות דוריות, שהוגדר על ידי הסוציולוג קרל מנהיים (Mannheim, 1952), מתייחס לתפיסות פוליטיות וחברתיות המתעצבות בתקופה הפורמטיבית להתגבשות של ערכי הפרט (שרוב החוקרים נוטים למקמה בגיל ההתבגרות) ומתבטא בתפיסות ערכיות ייחודיות בבגרות המובחנות בין יחידה דורית אחת לאחרת. שפירא (1984) הצביע על יעילות הסבר זה להבנת תהליכים פוליטיים בישראל. ייתכן כי מושג היחידה הדורית מאפשר להסביר את התמיכה של ראשי הרשויות המבוגרים יותר בהעלאת שיעורי המיסוי כדרך להתמודדות עם העוני, בכך שהסוציאליזציה הפוליטית שלהם התרחשה בעידן שבו מעורבות נרחבת של המדינה גם על ידי מערכת המיסוי הייתה תפיסה דומיננטית (Shalev, 1999). אך הסבר זה דורש מחקר נוסף לשם ביסוסו.

דירוגה החברתי-כלכלי של הרשות המקומית שבה מכהן ראש הרשות הוגדרה כמשתנה נוסף להסבר עמדותיו. בשל מעמדם של ראשי הרשויות כנבחרים ציבור שיערנו כי להקשר היישובי שממנו מגיע ראש הרשות תהיה השפעה על עמדותיו. השפעה של ההקשר היישובי שבו פועלים ממלאי התפקידים לא נבחנה עד כה במחקרים קודמים. השערת המחקר נתמכה, שכן נמצא כי למיקום החברתי-כלכלי (אשכול) של הרשות השפעה על תפיסת העוני אצל ראשי הרשויות: ראשי רשויות אשר כיהנו ביישובים המדורגים באשכולות הנמוכים נטו יותר לתמוך בסיבות המבניות כגורם לעוני. לעומת זאת השיוך לאשכול לא השפיע על תמיכה בדרכי ההתמודדות עם עוני. ייתכן כי המפגש של קובעי המדיניות עם המציאות היישובית על בעיותיה הייחודיות מעצב את הסיפור הסיבתי ביחס לגורמי העוני. ואולם, העדפותיהם ביחס לפתרונות אינן מושפעות ישירות מההקשר היישובי אלא מעוצבות על ידי משתנים אחרים.

האם התפיסה הערכית של ראשי הרשויות אכן מעצבת את הסיפור הסיבתי בסוגיית העוני? והאם לסיפור הסיבתי תפקיד בהגדרת פתרונות המדיניות? ביחס לשאלה הראשונה, מהממצאים עולה כי ראשי רשויות אשר תמכו בעמדה ערכית שוויונית נטו לתמוך בהסברים המבניים לעוני. אך מעניין כי ראשי הרשויות האוחזים בעמדה שוויונית נטו לתמוך גם בטענה כי מספר רב של ילדים מהווה סיבה לעוני. ייתכן כי המקור לקשר בין העמדה הערכית ובין התמיכה בסיבה זו נעוץ בשכיחות הגבוהה של העוני בישראל בקרב משפחות מרובות ילדים (גוטליב וקסיר, 2004). ביחס לדרכי ההתמודדות נמצא כי ככל שראשי הרשויות נטו לתמוך יותר בעמדה הערכית השוויונית כך גדלה נטייתם לתמוך בהגדלת שיעורי המס על אוכלוסיות חזקות ופחתה נטייתם לתמיכה בצמצום קצבאות האבטלה, היינו הם העדיפו חלופה שעושה שימוש במנגנון המיסוי כמכשיר לצמצום פערים ולגיוס משאבים לפיתוחם של שירותי רווחה, והסתייגו מתוכניות לצמצום תוכניות רווחה.

באשר לשאלת הקשר בין הסיפור הסיבתי לפתרונות המדיניות, נמצא כי התמיכה בצמצום קצבאות האבטלה אכן הוסברה על ידי תפיסת הסיבות לעוני. ראשי הרשויות אשר ראו במספר רב של ילדים ובעיקר בקצבאות הרווחה סיבות לעוני, ואשר לא קיבלו את הטענה כי סיבות מבניות, קרי הסדרים חברתיים ותוצאותיהם, הם הגורמים לעוני, תמכו בצמצום קצבאות אלה. לפיכך נראה כי בהתאם להשערות המחקר לסיפור הסיבתי, האופן שבו הוגדרו

הסיבות לבעיית העוני אכן השפיע על הנטייה לתמוך בצמצום קצבאות האבטלה. קשר זה מתחזק נוכח הממצא שלפיו המצדדים בסיבות המבניות תומכים בחלופה של הגדלת המיסוי כדרך להתמודדות עם עוני.

השלכה תיאורטית מעניינת עולה מהמחקר הנוכחי ביחס לחלוקה הדיכוטומית, המצויה בספרות, בין סיבות התנהגותיות לסיבות מבניות – חלוקה זו נמצאה מתאימה למרבית הסיבות. ואולם, שתיים מהסיבות – הסיבה הרואה במספר רב של ילדים גורם לעוני והסיבה הרואה בקצבאות הרווחה גורם לעוני – לא נכללו בשתי קטגוריות אלה. ייתכן כי סיבות אלה כוללות מרכיבים המצויים על קו תפר, כלומר הן יכולות להיחשב בו־זמנית מבניות והתנהגותיות. ניתן להגדיר זאת כדפוסי מדיניות ציבורית שהופכים בחירות התנהגותיות מסוימות של יחידים ומשפחות לזמינות יותר, ואף מתמרצים אותן. הדבר מלמד כי מערכת קצבאות הרווחה נתפסת בישראל כמעודדת התנהגויות הגורמות לעוני.<sup>17</sup> מהאמור לעיל ניתן לשער כי בעיקר במדינות שבהן קיימת מעורבות ארוכת שנים של תוכניות ממשלתיות יש מקום לפתח קטגוריה תיאורטית נוספת של משתנים מבניים־התנהגותיים. ביחס להיגדים אלה יש לבחון אם ראייתם כגורם לעוני היא תוצר של התנהגות הפרטים המנצלים את המערכת, או שמא "האשמה" מוטלת על רכיבים מבניים במערכת, היוצרים את הבעייתיות המיוחסת לה. במחקר הנוכחי אנו מציעים את המינוח גורמים התנהגותיים שמקורם במדיניות ציבורית וגורמים מבניים שמקורם במדיניות ציבורית כדי לזהות גורמים אלה.

ביחס למחקר זה ראוי לציין מספר מגבלות: ראשית יש להתייחס לממצאים ולפרשנות שהובאו לעיל במשנה זהירות בשל גודלו הקטן יחסית של המדגם, שכלל 105 ראשי רשויות. שנית, המדגם אינו מקרי אלא מתבסס על המשיבים מכלל האוכלוסייה של ראשי הרשויות בישראל, וקיימת הטיה במדגם לטובת יישובים שדירוגם גבוה בעיקר בשל שיעור הימנעות גבוה בקרב ראשי היישובים הערביים. שלישית, גם בשל נושא המחקר וגם בשל מעמדם של ראשי הרשויות, ועל אף הבטחת האנונימיות למשתתפים במחקר, יש להתייחס לאפשרות של רצייה חברתית כמרכיב העשוי להטות את תשובות המרואיינים. לאור האמור לעיל מרכיב התוקף החיצוני של המחקר הנוכחי מוגבל מטבעו. ואולם חשוב להדגיש כי מגבלות אלה מאפיינות במידה רבה מחקרי עלית המתבססים אף הם על מדגמים קטנים – הן מעצם הגדרת העילית והן בשל שיעורי היענות מוגבלים באוכלוסייה (Beck, Whitley & Wolk, 1999; Clarke & Sison, 2003).

על אף מגבלות אלה נראה כי נקודת החוזק של המודל הקונספטואלי שהוצע בעבודה זו עולה בעיקר מהקישור בין רמות שונות של תפיסות להסבר חלופות מדיניות. למאפייני הרשות שבה מכהן ראש הרשות השפעה על התפיסות ביחס לסיבות לעוני, אך לא על פתרונות המדיניות המועדפים. מאפייני ראש הרשות עצמו כמעט ולא תרמו להסבר התפיסות מלבד משתנה הגיל; משתנה זה מעלה שאלות חדשות ישונות באשר לחשיבותן האפשרית של יחידות דוריות בעיצוב עמדות בתחום המדיניות הציבורית.

17 במחקרם של סמית וסטון (Smith & Stone, 1989) בקרב ציבור בטקסס, ארצות הברית, ההיגד נוסח כך: "are not motivated because of welfare" ונכלל על בסיס ניתוח הגורמים בקטגוריית הסיבות ההתנהגותיות לעוני.

לסיכום, ניתן לומר שממצאי מחקר זה מצביעים על דואליות בתפיסות ראשי הרשויות. מחד גיסא ניתן לראות כי קיימת תמיכה ערכית גבוהה בעמדות הרואות בפערים החברתיים בעיה מהותית, ותמיכה וציפייה לכך שהמדינה תפעל לצמצם פערים אלה. תפיסות אלה מלוות בתמיכה גבוהה בסיבות מבניות לעוני, ובתמיכה בדרכי התמודדות המערבות פעילות של המדינה. מאידך גיסא ניתן להבחין בתמיכה לא מבוטלת, אם כי פחותה, גם בסיבות ההתנהגותיות לעוני ובדרכי התמודדות המבקשות לצמצם את מערכת קצבאות האבטלה ולפעול לשילוב מגזרים שונים בצמצום שיעורי העוני.

דואליות זו מתיישבת בהיבטים רבים עם תהליכים בחברה הישראלית, בהם הגידול בפערים החברתיים ובשיעורי העוני והתבססות של עמדות ניאוליברליות בתפיסת המדיניות הציבורית בישראל מאמצע שנות השמונים (Shalev, 1999). נוכח הממצאים שהובאו לעיל חשוב להמשיך ולבחון עמדות בקרב קבוצות המשפיעות על תהליכי קבלת החלטות. ישנן כמה שאלות חשובות שהמחקר הנוכחי לא עסק בהן ושעשויות לתרום לקידום ההבנה של תפיסות מקבלי החלטות בסוגיית העוני, והללו הן: האם קיימים הבדלים בין תפיסות של ראשי רשויות לבין תפיסת הציבור שהם מייצגים? האם להשתייכותו של ראש הרשות למפלגה המכהנת בשלטון השפעה על תפיסותיו בסוגיה זו? והאם ניתן להצביע על הבדלים בעמדות באשר לגורמים לעוני ולדרכי התמודדות עם בעיה זו בקרב ראשי הרשויות כדרג נבחר לבין בעלי תפקידים בכירים אחרים בצמרת הרשות המקומית?

## נספחים

### לוח 1 – קשרים (קורלציות) בין הסיבות השונות לעוני

קצבאות הרווחה	חוסר מוטיבציה	התמכרות לאלכוהול סמים	מספר רב של ילדים	בתי ספר ברמה נמוכה	שכר נמוך	מונצלים על ידי העשירים	מחסור במקומות עבודה	היעדר יכולת או כשרון להצליח
-	-	-	-	-	-	-	-	-
0.447*	1	-	-	-	-	-	-	-
-0.019	0.341*	1	-	-	-	-	-	-
0.101	0.222*	0.253*	1	-	-	-	-	-
-0.095	-0.133	-0.026	0.172	1	-	-	-	-
-0.188	-0.067	-0.022	0.108	0.327*	1	-	-	-
-0.221*	-0.043	0.005	0.154	0.291*	0.332*	1	-	-
-0.207*	-0.142	-0.022	0.066	0.150	0.361*	0.250*	1	-
0.060	0.365*	0.306*	0.102	-0.022	0.023	0.283*	0.060	1

\* מובהק לפי מתאם פירסון במובהקות  $P < 0.05$



## לוח 2 – קשרים (קורלציות) בין דרכי ההתמודדות עם עוני

משפחה וקהילה	הגדלת מיסוי על הכנסות	מעורבות ארגונים וחברות	הגדלת תקציבים לתוכניות סיוע לעניים	צמצום מערכת קצבאות האבטלה	צמצום מערכת קצבאות האבטלה
-	-	-	-	1	צמצום מערכת קצבאות האבטלה
-	-	-	1	-0.157	הגדלת תקציבים לתוכניות סיוע לעניים
-	-	1	0.381*	0.160	מעורבות ארגונים וחברות
-	1	0.310*	0.492*	-0.092	הגדלת מיסוי על הכנסות
1	0.107	0.171	0.104	0.090	משפחה וקהילה

\* מובהק לפי מתאם פירסון במובהקות  $P < 0.05$ 

## מקורות

אחדות, לאה, כהן, רפאלה ואנדבלה, מירי (2005). ממדי העוני והפערים בהכנסות 2004, ממצאים עיקריים. המוסד לביטוח לאומי, מינהל המחקר והתכנון.  
 גוטליב, דניאל וקסיר (קלינר), ניצה (2004). העוני בישראל ואסטרטגיה מוצעת לצמצומו: הרחבת התעסוקה ושינויים במערכת הרווחה. ירושלים: בנק ישראל.  
 גל, ג'וני ודורון, אברהם (2000). גמלאות הבטחת הכנסה ומלכודת עוני: הניסיון הישראלי. ביטחון סוציאלי 58: 113-131.  
 ג'רבי, איריס ולוי, גל (2000). השסע החברתי-כלכלי בישראל. הוכן בהנחיית פרופ' רות גבינון. נייר עמדה 21. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.  
 דהן, מומי (1998). האוכלוסייה החרדית והרשות המקומית: חלק א' – התחלקות ההכנסות בירושלים. ירושלים: מכון ירושלים לחקר ישראל.  
 דורון, אברהם (1997). בזכות האוניברסאליות – האתגרים של המדיניות החברתית בישראל. ירושלים: מאגנס.  
 דורון, אברהם (1999). מדיניות הרווחה בישראל – ההתפתחויות בשנות ה-80 וה-90. בתוך: דוד נחמיאס וגילה מנחם (עורכים), המדיניות הציבורית בישראל. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.  
 דורון, אברהם (2002). תגובות הממסד על דו"ח העוני בישראל. כיוונים חדשים 7: 177-196.  
 דרי, דוד (1994). מי שולט בשלטון המקומי? תל אביב: המכון הישראלי לדמוקרטיה / הקיבוץ המאוחד.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2001). אפיון הרשויות המקומיות וסיווגן לפי הרמה החברתית כלכלית של האוכלוסייה. באתר: [http://www.cbs.gov.il/publications/local\\_authorities01](http://www.cbs.gov.il/publications/local_authorities01)

המוסד לביטוח לאומי (2000). סקירה שנתית 1999. מינהל המחקר והתכנון: ירושלים.

המוסד לביטוח לאומי (2006). ממדי העוני והפערים בהכנסות 2004/5: ממצאים עיקריים. ירושלים: מינהל המחקר והתכנון [באתר הביטוח הלאומי <http://www.btl.gov.il>].

וייס, עידית (2004). עמדות סטודנטים לעבודה סוציאלית כלפי עוני – מבט בינלאומי משווה. ביטחון סוציאלי 66: 35-62.

ונטורה, רפאל ושמיר, מיכל (1991). "שמאל" ו"ימין" בפוליטיקה הישראלית. מדינה, ממשל ויחסים בינלאומיים 35: 21-50.

זוסמן, נעם ורומנוב, דמטרי (2001). הגמלה להבטחת הכנסה והשפעתה על היצע העבודה ועל העלמת הכנסות. הרבעון לכלכלה 48(4): 607-647.

זלצברגר, לוטה (1995). קיפוח חברתי-משפחתי לאורך זמן. ירושלים: אקדמון.

חסון, שלמה (1996). הסדר העירוני החדש – קואליציות ממשל בערי ישראל. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

יוסטמן, משה וספיבק, אביה (2001). דינמיקה סוציו-כלכלית של רשויות מקומיות. רבעון לכלכלה 48(4): 572-606.

כספיר-דרור, דפנה (2002). בין מיקום גיאוגרפי למיקום כלכלי: גורמים מבניים וגורמים ברמת הפרט בבחינת העוני בקרב ערבים ויהודים בישראל. עבודת גמר לקראת תואר מוסמך, אוניברסיטת תל אביב.

לוי אפשטיין, נח, קפלן, עמית ולבנון, אסף (2002). הלגיטימציה של אי-שוויון: ריבוד חברתי ועמדות ביחס לצדק הקצאתי. המרכז לפיתוח עלי-שם פנחס ספיר ליד אוניברסיטת תל אביב.

מורגנשטיין, ברנדה ושמלצר, מרים (2000). השינויים באפיוני מקבלי הבטחת הכנסה בעשור האחרון: הפוטנציאל לתעסוקה. ביטחון סוציאלי 58: 28-53.

מלניק, רפי ושפרון, גד (2002). אסטרטגיה כלכלית-חברתית. בתוך: יעקב קופ (עורך), הקצאת משאבים לשירותים חברתיים 2002. המרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל, ירושלים.

מנחם, גילה (2005). תל-אביב-יפו: העיר לפתחה של המאה החדשה – בין משילות לגלובליזציה. בתוך: גילה מנחם ודוד נחמיאס (עורכים), מחקרי תל-אביב-יפו – תהליכים חברתיים ומדיניות ציבורית כרך ג'. תל אביב: דיונון.

נחמיאס, דוד ונבות, דורון (2005). לקראת עיגון מעמדו של השלטון המקומי בחוקה. בתוך: דוד נחמיאס וגילה מנחם (עורכים), מחקרי תל-אביב-יפו כרך ג'. תל אביב: דיונון.

סבירסקי, שלמה וקונור-אטיאס, אתי (2005). תמונת מצב חברתית – 2005. מרכז אדווה.

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

סטריאר, רוני (2002). עוני כמציאות רבת פנים: תפיסות בקרב עובדים סוציאליים ואנשים החיים בתנאי עוני בקהילות שונות בירושלים. עבודת דוקטורט, האוניברסיטה העברית בירושלים.

סמוחה, סמי (1993). שסעים מעמדיים, עדתיים ולאומיים ודמוקרטיה בישראל. בתוך: אורי רם (עורך), החברה הישראלית: היבטים ביקורתיים. תל אביב: הוצאת ברירות, עמ' 172-202.

סמיונוב, משה ולרנטל, תמר (1995). הפרופיל הכלכלי-חברתי של ערביי ישראל. בתוך: אלקנה מרגלית (עורך), יומה לצדק חברתי. גבעת חביבה: יד יערי, עמ' 123-134.

סער, רותי (2002). בת"א מצטיינים במתמטיקה פי 5 מבאופקים. הארץ, 7 באקטובר. פלוג, קרנית וקסיר (קלינר), ניצה (2001). על עוני עבודה ומה שביניהם – סדרת מאמרים לדיון. מחלקת המחקר, בנק ישראל, אוגוסט 2001.

קטן, יוסף (1997). מגמות ביזור בשירותי הרווחה האישיים – מבט השוואתי על מטרופולין תל אביב. בתוך: דוד נחמיאס וגילה מנחם (עורכים), מחקרי תל-אביב-יפו: תהליכים חברתיים ומדיניות ציבורית כרך ב', תל אביב: רמות.

קטן, יוסף (2000). מקבלת הבטחת הכנסה להשתלבות בעבודה: מעבר קל ובטוח או גשר צר מאוד. ביטחון סוציאלי 58: 151-172.

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

קטן, יוסף (2002ב). תהליכי הפרטה במערכת שירותי הרווחה לזקנים – תמונת מצב ולקחים ראשוניים. בתוך: יצחק בריק (עורך), הפוליטיקה של הזקנה – האוכלוסייה המבוגרת בישראל בסדר העדיפות הלאומי. תל אביב: הוצאת קו אדום, עמ' 77-110.

קלכהיים, חיים (2001). הרשות המקומית ומשרדי הממשלה: מקורות העצמה המקומית. בתוך: דניאל אלעזר וחיים קלכהיים (עורכים), השלטון המקומי בישראל. ירושלים: המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה.

קרומרנבו, מיכל (2006). נשים בעוני: סיפורי חיים. תל אביב: הוצאת הקיבוץ המאוחד, סדרת מגדרים.

קריסטל, אורית (1991). עוני בקרב נשים בלי בן זוג. ירושלים: המוסד לביטוח לאומי מינהל המחקר והתכנון, מחקר מס' 47.

רם, אורי (2004). הפערים החדשים: קפיטליזם גלובלי, פוסט-פורדיזם ואישוויון. בתוך: דני פילק ואורי רם (עורכים), שלטון ההון – החברה הישראלית בעידן הגלובלי. תל אביב: הוצאת הקיבוץ המאוחד / מכון ון ליר בירושלים.

שטייר, חיה ולוין, עליזה (1999). נשים עניות בישראל. שדולת הנשים בישראל, המרכז לחקר מדיניות, ירושלים.

שטייר, חיה (2005). עוני בין דיסציפלינות: תרומתה של הסוציולוגיה לחקר העוני. סוציולוגיה ישראלית ז(1): 9-22.

שעיו, משה וקנין, מיכאל (2000). עוני מתמשך בישראל – תוצאות ראשונות מהקובץ המזווג של מפקדי האוכלוסין והדיוור 1983 ו-1995. רבעון לכלכלה 47(4): 597-621.

שפירא, יונתן (1984). עילית ללא ממשכים. תל אביב: ספרית הפועלים, הוצאת הקיבוץ הארצי השומר הצעיר.

Andrew, Caroline & Goldsmith, Michael (1998). From local government to local governance – and beyond? *International Political Science Review* 19(2): 101-117.

- Atkinson, Rob (2000). Combating social exclusion in Europe: the new urban policy challenge. *Urban Studies* 37(5–6): 1037–1055.
- Bar-Yosef, Rivka W. (1996). Israel: resistance of poverty to change. In: Else Qyen & S.M. Miller (Eds.), *Poverty: a global review*. Oslo: Scandinavian University Press, UNESCO Publishing, pp. 429–452.
- Barton, Allen H. (1974–1975). Consensus and conflict among american leaders. *The Public Opinion Quarterly* 38(4):507–530.
- Beck, Elizabeth L., Whitley, Deborah M. & Wolk, James L. (1999). Legislator's perceptions about poverty: views from the Georgia general assembly. *Journal of Sociology and Social Welfare* 26(2): 87–104.
- Berman, Sheri (2001). Ideas, norms and culture in political analysis. *Comparative Politics* (January): 231–250.
- Bradley, Cristopher & Cole, Dennis J. (2002). Causal attributions and the significance of self-efficacy in predicting solutions to poverty. *Sociological Focus* 35(4): 381–396.
- Carmon, Naomi (1985). Poverty and culture: empirical evidence and implication for public policy. *Sociological Perspectives* 28(4): 403–417.
- Clark, Charles M. A. & Kavanagh, Catherine (1996). Basic income, inequality, and unemployment: rethinking the linkage between work and welfare. *Journal of Economic Issues* 30(2): 399–405.
- Clarke, Gerard & Sison, Marites (2003). Voices from the top of the pile: elite perceptions of poverty and the poor in the Philippines. *Development and Change* 34(2): 215–242.
- Cozzarelli, Catherine, Wilkinson, Anna V. & Tagler, Michael J. (2001). Attitudes toward the poor and attributions for poverty. *Journal of Social Issues* 57(2): 207–227.
- Etzioni, Amitai (1993). *The spirit of community*. New York: Pantheon.
- Feagin, Joe R. (1972). When it comes to poverty, it is still “god helps those who help themselves”. *Psychology Today* 6: 101–129.
- Feather, N. T. (1974). Explanations for poverty in Australian and American samples: the person society, and fate. *Australian Journal of Psychology* 26: 199–216.
- Forma, Pauli (1999). Welfare state opinions among citizens, MP-candidates and elites: evidence from Finland. In: Stefan Svallfors & Peter Taylor-Gooby, (Eds.), *The end of the welfare state? responses to state retrenchment*. London: Routledge /ESA Studies in European society, pp. 87–105.
- Frankfort-Nachmias, Chava & Nachmias, David (2000). *Research methods in the social sciences* (Sixth Edition). New-York: Worth Publisher.

- Free, Lloyd A. & Cantril, Hadley (1967). *The political beliefs of Americans: a study of public opinion*. New Brunswick, NJ: Rutgers University Press.
- Furnham, Adrian (1982). Why the poor are always with us? explanations for poverty in Britain. *British Journal of Social Psychology* 21: 311–322.
- Goodin, Robert E., Headey, Bruce, Muffels, Ruud & Dirven, Henk-Jan (1999). *The real worlds of welfare capitalism*. New York : Cambridge University Press.
- Hansen, Tore & Klausen, Jan Erling. (2002). Between the welfare state and local government autonomy. *Local government Studies* 28(4): 47–66.
- Hine, Donald W. & Montiel, Christina Jayme (1999). Poverty in development nations: a cross-cultural attributional analysis. *European Journal of Social Psychology* 29: 943–959.
- Howlett, Michael & Ramesh, M. (1995). *Studying public policy: policy cycles and policy subsystem*. Toronto: Oxford University Press.
- Huber, Joan & Form, William H. (1973). *Income and ideology: an analysis of the American political formula*. New York: The Free Press.
- Hunt, Matthew O. (1996). The individual, society, or both? a comparison of black, latino, and white beliefs about the causes of poverty. *Social Force* 75(1): 293–322.
- Kasinitz, Philip & Rosenberg, Jan (1996). Missing the connection: social isolation and employment on the Brooklyn waterfront. *Social Problem* 43(2): 180–196.
- Kluegel, James R. & Smith, Eliot R. (1986). *Beliefs about inequality*. Hawthorne, NY: Aldine de Gruyter.
- Korpi, Walter & Plame, Joakim (1998). The paradox of redistribution and strategies of equality: welfare state institution, inequality and poverty in the western countries. *American Sociological Review* 63: 661–668.
- Kreidl, Martin (2000). Perception of poverty and wealth in western and post-communist countries. *Social Justice Research* 13(2): 151–176.
- Lewin Alisa C. & Stier, Haya (2002). Who benefits the most? the unequal allocation of transfers in the Israeli welfare state. *Social Sciences Quarterly* 83(2): 488–503.
- Lewin Alisa C. & Stier, Haya (2003). Immigration, state support, and the economic well-being of the elderly in Israel. *Research on Aging* 25(3): 195–223.
- Lewis, Oscar (1963). The culture of poverty. *Society* 35(2): 199–203.
- Lewis, Oscar (1966). *La Vida: a Portorican family in the culture of poverty*. New York: Random House.
- Lister, Ruth (2004). *Poverty*. Polity Press. Cambridge, UK.

- Littrell, Jill & Diwan, Sadhna (1998). Attitudinal predictors of preferred policy options: contrasting AFDC with work program. *Journal of Sociology and Social Welfare* 25(2): 69–99.
- Mannheim, Karl (1952). The problem of generations. *Essays in the sociology of knowledge*. London: Routledge and K. Paul, pp. 276–322.
- Maloney, William, Smith, Graham & Stoker, Gerry (2000). Social capital and urban governance: adding a more contextualized top down perspective. *Political Studies* 48: 802–820.
- Menahem, Gila (1992). Public policy and political interpretations of socioeconomic environments. *International Journal of Sociology and Social Policy* 11(4): 37–62.
- Miller, S. M. (1996). The great chain of poverty explanation. In: Else Qyen & S. M. Miller (Eds.), *Poverty: a global review*. Norway: Scandinavian University Press, UNESCO Publishing, pp. 569–586.
- Murray, Charles A. (1984). *Losing ground: America social policy, 1950–1980*. New-York: Basic Books.
- Murray, Charles A. (1999). *The underclass revisited*. Washington D.C.: AEI Press.
- Myles, John & Quadagno, Jill (2002). Political theories of the welfare state. *Social Service Review* 76(1): 34–57.
- Pereira, Joseph A. & Van Ryzin, Gregg G. (1998). Understanding public support for time limits and other welfare reforms. *Policy Studies Journal* 26(3): 398–418.
- Pierson, Paul (1994). *Dismantling the welfare state? reagan, thatcher, and politics of retrenchment*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Powell, Martin, Boyne, George & Ashworth, Rachel (2001). Towards a geography of people poverty and place poverty. *Policy and Politics* 29(3): 243–258.
- Rhodes, John Martin (1995). “Subversive liberalism”: market integration, globalization and the European welfare state. *Journal of European Public Policy* 2(3): 384–406.
- Rocheftort, David A. & Cobb, Roger W. (1994). Problem definition: an emerging perspective. In: D. Rocheftort & R. Cobb (Eds.), *The politics of problem definition – shaping the policy agenda*. U.S.: University Press of Kansas.
- Rodman, Hyman (1977). Culture of poverty: the rise and fall of a concept. *The Sociological Review* 25(4): 867–876.
- Ryan, William (1971). *Blaming the victim*. New York: Pantheon Books.
- Sabatier, Paul A. (1998). The advocacy coalition framework: revisions and relevance for Europe. *Journal of European Public Policy* 5(1): 98–130.

- Schon Donald A. & Rein, Martin (1994). *Frame reflection: toward the resolution of intractable policy controversies*. New York: Basic Books.
- Schram, Sanford F. & Soss, Joe (2001). Success stories: welfare reform, policy discourse, and the politics of research. *ANNALS, AAPSS*, 577(1): 49–65.
- Shalev, Michael (1999). Have globalization and liberalization normalized Israel political economy? In: David Levi-Faur, Gabriel Sheffer & David Vogel (Eds.), *Israel the dynamics of change and continuity*. London: F. Cass, pp.121–156.
- Shlonsky, Hagith R. (1984). Continuity in poverty along family lines: a reexamination of the intergenerational cycle of poverty. *Human Relations* 37(6): 455–472.
- Smith, Kevin B. & Stone, Lorene H. (1989). Rags, riches, and bootstraps: beliefs about the causes of wealth and poverty. *The Sociological Quarterly* 30(1): 93–107.
- Sommer, Robert & Sommer, Barbara (2002). *Behavioral research – tools and techniques* (Fifth Edition). New-York: Oxford University Press.
- Stier Haya & Lewin, Alisa C. (2002). Does women's employment reduce poverty? evidence from Israel. *Work, Employment and Society* 16(2): 211–230.
- Stone, Deborah A. (1989). Causal stories and the formation of policy agendas. *Political Science Quarterly* 104 (2): 281–301.
- Stone, Deborah A. (1997). *Policy paradox*. New York and London: W. W. Norton and Company, Inc.
- Verba, Sidney, Kelman, Steven, Orren, Gary R., Miyake, Inchiro, Watanuki, Joji, Kabashima, Ikuo & Ferree, Donald G. (1987). *Elites and the idea of equality*. Cambridge: Harvard University Press.
- Waxman, Chaim I. (1983). *The stigma of poverty*. New York: Pergamon Press.
- Wilson, Julius William (1987). *The truly disadvantaged, the inner city, the underclass and public policy*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Zucker, Gail Sahar & Weiner, Bernard (1993). Conservatism and perceptions of poverty: an attributional analysis. *Journal of Applied Social Psychology* 23: 925–943.