

מכון ירושלים לחקר ישראל  
מייסודה של קרן צירלס ה' רבסון

# אסטרטגיות קהילתיות להתמודדות עם עוני בירושלים

נייר-עמדה

רוני סטריאר



כל הזכויות שמורות למכון ירושלים לחקר ישראל

מכון ירושלים לחקר ישראל  
מייסודה של קרן צירלס הי רבסון

# אסטרטגיות קהילתיות להתמודדות עם עוני בירושלים

נייר-עמדה

רוני סטריאר

תשס"ח – 2008

מחקרי מכון ירושלים לחקר ישראל מסי 118

## **אסטרטגיות קהילתיות להתמודדות עם עוני בירושלים**

נייר-עמדה

**רוני סטריאר**

פרסום זה רואה אור בסיוע קרן צירלס ה' רבסון, ניו-יורק.  
הדברים הנאמרים הם על דעת המחבר בלבד.

© 2008, מכון ירושלים לחקר ישראל

בית חי אלישר

רח' רד"ק 20, ירושלים 92186

© 2008, The Jerusalem Institute for Israel Studies

The Hay Elyachar House

20 Radak St., 92186 Jerusalem

<http://www.jiis.org.il>

E-mail: [machon@jiis.org.il](mailto:machon@jiis.org.il)

## על המחבר

ד"ר רוני סטריאר, מרצה בבית הספר לעבודה סוציאלית, בפקולטה למדעי הרווחה והבריאות, אוניברסיטת חיפה. יועץ בכיר לארגוני-רווחה בפיתוח שירותים ייחודיים. מחקריו מתרכזים בעוני, הדרה חברתית, אי-שוויון חברתי על רקע הבדלי תרבות ומגדר, ולימודי-קהילה.



# תוכן העניינים

7.....	הקדמה
9 .....	תקציר
15.....	אסטרטגיות קהילתיות להתמודדות עם עוני: רקע למסמך
17.....	אסטרטגיות קהילתיות להתמודדות עם עוני: סקירת ספרות
20.....	אסטרטגיות קהילתיות להתמודדות עם עוני: דיון תיאורטי
29.....	אסטרטגיות קהילתיות להתמודדות עם עוני: גישות רווחות
36.....	סיכום
39.....	המלצות
43.....	ביבליוגרפיה



# הקדמה

ירושלים היא עיר של ניגודים. לצד עושרה התרבותי, עומקה הרוחני, יופייה שובה הלב וחשיבותה הפוליטית והאסטרטגית – ירושלים היא עיר מופת עונג. בירת ישראל היא עיר בה חיות קהילות עניות, וקווי חלוקת העוני חופפים את גבולותיה הקהילתיים. כל החפץ לחסנה, חייב להתחיל בהעלאת רמת-חייהם של תושביה העניים. לשם כך זקוקה ירושלים לאסטרטגיה קהילתית שתפיח תקווה בקהילות העניות. יחד עם זאת ייאמר מראש: אסטרטגיה כזו אינה תחליף למדיניות חברתית עירונית ולאומית לצמצום העוני בירושלים. זאת מכיוון שאין לנתק את עונייה של העיר מן ההקשר הרחב של התפתחות האי-שוויון החברתי בישראל. מאידך-גיסא, מדיניות חברתית שתתעלם מאופייה הקהילתי של העיר, תתקשה להשיג את יעדיה. מסמך זה מציע קווים מנחים לפיתוח אסטרטגיה קהילתית להתמודדות עם עוני.

בעיית העוני היא בעיה מורכבת ורב-ממדים. פתרונה מחייב היערכות בתחומי התעסוקה, החינוך, הדיור והרווחה. היערכות כזו כרוכה בהקצאת משאבים רבים. נכונותן של ממשלת ישראל ועיריית ירושלים להקצות משאבים לצמצום ממדי העוני בעיר, היא החלטה פוליטית. רק התארגנות אקטיבית של קבוצות אזרחים עניים ובעלי-בריתן (עמותות, אנשי-מקצוע, אנשי-אקדמיה) עשויה להשפיע על בניית סדר-יום פוליטי עירוני ולאומי חדש ואלטרנטיבי.

נייר-עמדה זה מושתת על ספרות מחקרית רלוונטית, על שיחות עם מנהלי-שירותים ואנשי-מקצוע בשדה ועל ניסיון רב-שנים של עבודה עם קהילות עניות בעיר. זהו מאמץ נוסף של מכון ירושלים לחקר ישראל לקדם את הדיון הציבורי בבעיות העוני של ירושלים.

תודה מיוחדת שלוחה לפרופ' יעקב בר-סימן-טוב, לגב' אורה אחימאיר, לד"ר מאיה חושן, לד"ר גיוני גל ולד"ר עידית וייס על עזרתם ושותפותם. אני מקווה שהמסמך יתרום לגיבוש אסטרטגיה קהילתית להתמודדות עם עוני בירושלים, שתסייע בחיזוק חוסנה הקהילתי של העיר.

**רוני סטריאר**

יולי 2008





# תקציר

ירושלים, בירת ישראל, היא עיר מרובת קהילות עניות. היא זקוקה למדיניות לאומית ועירונית כוללת, שתעלה את רמת החיים ותצמצם את ממדי העוני של תושביה. לשם כך יש להפעיל בירושלים אסטרטגיה שתגלה רגישות למאפיינים הקהילתיים המיוחדים את העיר. נייר-עמדה זה נועד להציע מסגרת תיאורטית וקווים מנחים לגיבוש אסטרטגיה קהילתית להתמודדות עם בעיית העוני בעיר. המסמך שלפנינו סוקר ספרות מחקרית עדכנית, בוחן גישות עכשוויות, מקיים דיון תיאורטי ומציע פרמטרים לפיתוח אסטרטגיה קהילתית כזו. מבחינה מתודולוגית, המסמך מבחין בין תכניות קהילתיות העוסקות ב"עניים" כאוכלוסיית-יעד בקהילה, לבין אסטרטגיות העוסקות ב"עוני" כבעיה קהילתית. תכניות קהילתיות העוסקות ב"עניים" הן רבות ומגוונות, והן מיושמות על-פי רוב על-ידי שירותי-רווחה וארגונים קהילתיים רבים. הן עשויות להתייחס למגוון רחב של אספקטים וצרכים של אוכלוסיות אלה במסגרת הקהילה. לעומת זאת, אסטרטגיה קהילתית להתמודדות עם "עוני" מוגדרת כמערך שיטתי, מכון ומתואם של גישות, תכניות ופעולות, שמטרתן לטפל בבעיית העוני בקרב קהילות עניות.

נייר עמדה זה עוסק בסוגיה תיאורטית רווית מחלוקות, הסובבת סביב התפיסות השונות של מושג "הקהילה", בתיאוריות קוטביות של המושג "עוני", ובגישות מקצועיות משתנות של פרקטיקה קהילתית.

מסמך זה בוחן בדרך ביקורתית את יתרונותיה ומגבלותיה של הקהילה כמסגרת אסטרטגית להתמודדות עם עוני. כמו כן נסקרות בו מספר גישות רווחות להתמודדות קהילתית עם עוני. על סמך בחינה זו ניתן להצביע על שלושה יסודות שעליהם ניתן להשתית אסטרטגיה קהילתית יעילה להתמודדות עם עוני: א) התבססות על יתרונותיה היחסיים של הקהילה כמסגרת אסטרטגית להתמודדות; ב) התייחסות למגבלותיה של הקהילה בהתמודדות עם האופי המאקרו-מערכתי של בעיית העוני; ג) התאמה למאפיינים הייחודיים של הקונטקסט התרבותי, הכלכלי, החברתי והפוליטי בו היא מופעלת.

דיון ביקורתי בגישות הקהילתיות הרווחות להתמודדות עם עוני, מצביע על כך שגישות אלה נשענות על תפיסה חד-ממדית של המושג קהילה. לעתים הקהילה נתפסת בממד מרחבי צר בלבד. לעתים היא נתפסת כמסגרת אינסטרומנטאלית שבאמצעותה יכול השלטון המרכזי לקדם מדיניות חברתית. תפיסות אלו מחמיצות את מאפייניה הייחודיים של הקהילה כמסגרת דינאמית הנשענת על הגדרה עצמית של חבריה – בעלת זהות, תודעה ופוטנציאל להתכוונות משותפת.

אסטרטגיה קהילתית יעילה חייבת להתבסס על מומחיותה של הקהילה. קהילות עניות הן עשירות ב"ידע עוני מקומי". מומחיות זו היא משאב שערכו רב. התעלמותן של תכניות התערבות מידע מקומי בקהילות עניות, אינה מקרית. היא מבטאת את חלוקת הכוח הבלתי-שוויונית בין הגורמים החוץ-קהילתיים המתערבים, לבין הקהילה. זהו חלק מתהליך הדממת קולות העניים, המאפיין את יחסה של החברה אל הקהילות העניות החיות בקרבה.

התבוננות באסטרטגיות הקהילתיות הנפוצות להתמודדות עם עוני בעולם מגלה שאסטרטגיות אלה מתקשות לשקף את האופי הרב-ממדי של בעיית העוני. אסטרטגיות אלה מתייחסות רק לביטויים מסוימים של בעיית העוני – כגון מחסור בנכסים או היעדר יזמה כלכלית עצמאית – אך על-פי רוב הן ממעטות להתייחס למורכבות התופעה. אופיין האידיאולוגי הצר של גישות אלה מקשה על פיתוח אסטרטגיה כוללת ורב-ממדית שמתייחסת לאספקטים אינדיווידואליים, תרבותיים-התנהגותיים ומבניים-פוליטיים של בעיית העוני.

אסטרטגיות קהילתיות מושפעות מתפיסות מקצועיות שונות של העבודה הקהילתית. התמודדות עם עוני כבעיה חברתית מורכבת, מחייבת אינטגרציה של גישות מקצועיות. על כן חייבת אסטרטגיה קהילתית יעילה להתבסס על שילוב יצירתי של מתודולוגיות קהילתיות. שילוב זה עשוי לנצל את הפוטנציאל הגלום במתודולוגיות השונות כדי לחולל תהליכים קהילתיים להתמודדות עם עוני.

אסטרטגיה קהילתית אינה תחליף למדיניות חברתית עירונית ולאומית. קיומן של קהילות עניות הוא תופעה רחבת-היקף, בעלת הקשרים מאקרו-מערכתיים ברורים. עם זאת, רוב הגישות שנסקרו במסמך זה נמנעות מהתייחסות למישור המאקרו-מערכתי. התעלמות זו מן הקונטקסט החברתי והפוליטי הרחב, מטשטשת את אחריות המדינה לפתרון בעיית העוני ומפנה את תשומת הלב הציבורית והפוליטית מדיון בשאלות מאקרו-כלכליות למישור היחסים הפנים-קהילתי.

אסטרטגיות קהילתיות חייבות לשאוף לפיתוח מנהיגות מקומית. הצורך בחיזוק מנהיגות מקומית נובע ממספר טעמים. ראשית, בתנאים מסוימים עשוי קיומה של הנהגה מקומית אמינה ובלתי-תלויה לתרום להצלחת תכניות התערבות. עוני גורם לאבדן האמון וההזדהות עם השלטון ועם כל דבר המסמל אותו. בהתאם לכך, מתייחסות קהילות עניות בחוסר אמון לניסיונות המסד לקדם עבורן שינויים. תכניות אלה נתקלות לעתים קרובות בחשדנות ומעוררות התנגדות. שנית, מנהיגות מקומית עצמאית עשויה לקדם את רמת הייצוג של הקהילה ביחס לשלטון. כידוע, בהשוואה ליכולתן של קבוצות המעמד הבינוני והגבוה, יכולת הייצוג העצמי של קהילות עניות כלפי השלטון היא

נמוכה ביותר. יכולת זו מצמצמת את ההשפעה הפוליטית הנדרשת לקהילות עניות כדי להביא לשינויים רצויים בסדר-עדיפויות ובהקצאת משאבים עירוניים ולאומיים. הדרך היחידה לשנות דינאמיקה פוליטית זו, המדיחה קהילות עניות אל שולי השיח הפוליטי, היא בחיזוק ופיתוח מנהיגות מקומית בעלת תודעה חברתית, מודעות פוליטית וכושר ייצוג. שלישית, מנהיגות קהילתית עשויה לתרום לגיוס ולניוד הקהילה לפעולה משותפת הדרושה להצלחת השינוי. אחת הביקורות המושמעות כנגד תכניות התערבות בקהילה, נעוצה ברמת ההשתתפות הנמוכה של בני הקהילה בתכניות. כמו כן, לעתים נוצרת שכבה דקה של תושבים הבאים לידי ביטוי בפורומים קהילתיים. בנוסף, נמצא שתכניות רבות מנוצלות על-ידי קבוצה מצומצמת של תושבים. מנהיגות מקומית מושרשת, עשויה להביא להרחבת מעגל הפעילים וצרכני השירותים והתכניות, ובכך להעמיק את השפעת התכניות על הקהילה.

אסטרטגיות קהילתיות חייבות לעודד את צמיחתו של הון חברתי ולהגדיל את יכולת הבנייה של הקהילה. אחת החולשות של אסטרטגיות המונחות "מעלה-מטה" היא בחוסר העמידות של הישגיהן. הדרך להבטיח את קביעותם של הישגים במאבק בעוני, היא בהעצמת היכולות של הקהילה למצוא פתרונות על-ידי הסתמכות על כוחותיה הפנימיים. מכאן הצורך לבנות תכניות המפתחות את ההון החברתי של הקהילה והמרחיבות את יכולת הבנייה שלה. על כן יש לשים לב לא רק לתוצאות ההתערבויות אלא גם לתהליכים שבאמצעותם מושגות תוצאות אלה.

עוני הוא תופעה אוניברסאלית, אולם הדרך בה בני-אדם מגדירים, חווים ומעניקים משמעות לתופעה זו, משתנה מתרבות לתרבות (Strier, 2005). עם זאת, גישות רווחות להתמודדות עם עוני מתיימרות לשאת אופי אוניברסאלי ומתעלמות מהקשרים תרבותיים ייחודיים. על-מנת להגביר את ההלימה בין הפתרונות המוצעים לבין המאפיינים הייחודיים של קבוצות שונות בקהילה, יש לפתח אסטרטגיה שתהא רגישה להבדלים תרבותיים. הצלחתן של התערבויות תלויה במידה רבה בהתאמתן לתפיסות העוני הסובייקטיביות של קבוצות שונות בקהילה. מכיוון שתפיסות אלה מושפעות מהבדלי מגדר, תרבות, גיל ומשתינים אחרים – חייבות אסטרטגיות קהילתיות המתמודדות עם עוני להתחשב בשונות זו.

## המלצות

1. אסטרטגיה קהילתית להתמודדות עם עוני חייבת להתבסס על יתרונות הקהילה כמסגרת יעילה להתמודדות כזו. לשם כך יש לעבור מתפיסה המבוססת על פיתוח

שירותים בקהילה, או באמצעות הקהילה, לחשיבה אסטרטגית המעודדת התמודדות עם בעיית העוני מתוך הקהילה ועל-ידי הקהילה.

ירושלים היא עיר בעלת תשתית ארגונית קהילתית מפותחת. מומלץ להתחיל בתהליכי הכשרה אזוריים (דרום-מערב, מזרח, צפון) משותפת לצוותים מקצועיים של אגף הרווחה, מרכזים קהילתיים, ארגוני סגור ועמותות רלוונטיות. מטרת ההכשרה להקנות ידע, כלים ומיומנויות לגיבוש ויישום תכנית-פעולה אסטרטגית אזורית קהילתית להתמודדות עם עוני. מומלץ להקים בכל אזור מטה אזורי משותף לארגונים אלה, שיהיה אחראי לפיתוח ולליווי התהליך. כמו כן מומלץ להקים קרן למפעלים קהילתיים להתמודדות עם עוני, שתעמיד לרשות הקהילות השונות תקציבי פעולה הנחוצים למימוש תכניות-עבודה.

2. אסטרטגיה קהילתית להתמודדות עם עוני, חייבת לשקף את ההגדרה העצמית של הקהילה. תהליכי הגדרה עצמית של קהילה וקביעת גבולותיה, הם תהליכים דינאמיים הניתנים למו"מ, לפרשנות ולשינוי. אנשי-מקצוע ושירותים חברתיים חייבים להכיר ולהתחשב בהגדרות אלה באמצעות תהליכי הידברות קהילתיים מתמשכים.

מומלץ להתחיל בתהליך שיטתי ומתמשך של דיאלוג עם קהילות וקבוצות עניות בעיר, על-מנת ללמוד על הדרך בה קבוצות אלה מגדירות את עצמן, את מצבן ואת הדרכים להתמודדות עם עוני. ידע זה הוא בסיס לפיתוח תכנית אסטרטגית ייחודית לכל קהילה.

3. אסטרטגיות קהילתיות יש להשתית על תפיסה רב-ממדית של הקהילה – תפיסה המשלבת ממדים מרחביים עם הממד האינסטרומנטאלי והתודעתי של הקהילות השונות. אסטרטגיה קהילתית יעילה להתמודדות עם עוני, חייבת להתייחס אל הקהילה כישות חברתית בעלת Agency, תודעה ויכולת למידה-עצמית. אסטרטגיה מסוג זה עשויה לשמש גורם מכונן הן מבחינת זהות קהילתית ייחודית והן מבחינת צמיחת התודעה החברתית הנחוצה לשחרור ממצב העוני.

מומלץ לפתח תכנית אסטרטגית אזורית שתשלב תפיסה מרחבית קהילתית (אזורית ושכונתית) עם תפיסה פונקציונאלית (קבוצות אינטרסים) ותפיסה קהילתית תרבותית (עולים, חרדים וערבים). תפקידם של אנשי-מקצוע הוא לסייע בידי קבוצות עניות למצוא את האינטרס הקיבוצי ולפעול למימושו, תוך גילוי וגיבוש זהות ותודעה משותפת.

4. אסטרטגיות קהילתיות להתמודדות עם עוני, חייבות להישען על **ידע מקומי**. קהילות אלה הן מקור למומחיות. ידע לוקאלי הוא משאב חיוני להתמודדות עם עוני. על-פי רוב אין ידע זה נלקח בחשבון בפיתוח תכניות-התערבות. מחקרי עוני אתנוגרפיים ומחקרי עוני איכותיים אחרים, מצביעים על החשיבות העצומה של קולות העניים להבנת המורכבות של הוויית החיים בעוני. קולות אלה שופכים אור על הצלחתן או כישלונן של יזמות ותכניות שנקמו עבורם על-ידי הממסד. אסטרטגיות קהילתיות להתמודדות עם עוני חייבות להישען על מומחיות זו של חברי הקהילה – מומחיות המבוססת על "ידע החיים בעוני". קולות אלה עשויים לאושש או להפריך את ההנחות, האמונות והדימויים המבנים את השיח המקצועי והחברתי ביחס לבעיית העוני.

מומלץ שתכנית אסטרטגית קהילתית תוזן בידע הנובע מתוך הקהילה. על אנשי המקצוע לפתח כלים ללמידה רפלקסיבית משותפת עם חברי הקהילות. אסטרטגיה קהילתית תתבסס על למידה מתוך עשייה (**Reflection on Action**) בתהליך משותף ומתמשך של אנשי-מקצוע ובני הקהילה.

5. יש לפתח התערבויות **כוללות ורב-ממדיות**, המשלבות התייחסות לאספקטים וביטויים שונים של בעיית העוני. לעומת עומק המחלוקת של תיאוריות העוני סביב שאלת הסיבתיות לעוני, קיימת תמימות-דעים רחבה יותר ביחס לשאלה: מהם האינטרסים המשותפים הנוצרים כתוצאה מהחיים בעוני. אינטרסים אלה הם הרחבת הכנסה והקטנת הוצאות; תמיכה במשפחות עניות מול שחיקת החיים בעוני; הנגשת שירותים; העלאת רמת ההון האנושי; הסרת מחסומים מערכתיים; פיתוח הזדמנויות לחיזוק ההון החברתי; עידוד השתתפות; העמקת השפעה פוליטית, וכדומה. התמקדות באינטרסים המשותפים של הקהילה עשויה לאפשר התמודדות מערכתית רב-ממדית.

מומלץ לפתח תכנית המשלבת פיתוח כלכלי וחברתי של הקהילה, תוך התייחסות לצרכים הפרטניים הקונקרטיים של חבריה. יש לפתח תפיסה קהילתית של פיתוח כלכלי באמצעות תכניות להעלאת הרמה המקצועית של הקהילה, שיפור תשתית החינוך, פיתוח מפעלים כלכליים קהילתיים להרחבת הכנסה ולהקטנת הוצאות צריכה, הנגשה והרחבת תשתית השירותים האישיים והקהילתיים.

6. קידום פתרונות קהילתיים לבעיות מורכבות כבעיית העוני, מצריך גיבוש של **מתודולוגיה קהילתית אינטגרטיבית** המשלבת פיתוח שירותים עם תהליכי סגור, פיתוח קהילתי ופרקטיקות קהילתיות נוספות.

מומלץ שתכניות אסטרטגיות אזוריות יפעלו מתוך ריבוי מתודולוגיות קהילתיות, תוך הקפדה על כך שכל תכנית תקדם את רמת המעורבות של חברי הקהילה.

7. אסטרטגיה קהילתית אינה תחליף למדיניות חברתית כוללת. היא חייבת לשלב **התייחסות לקונטקסט החברתי, הפוליטי והכלכלי**. אסטרטגיות אלה חייבות לעודד את הקהילה להשפיע על שינוי סדרי-עדיפויות לאומיים ועירוניים על-ידי התארגנות קהילתית.

לצד התכניות הייחודיות, מומלץ לעודד את הקמתן של שדולות וקואליציות קהילתיות לשינוי חברתי. שדולות אלה יפעלו במישור העירוני והארצי לשינוי סדרי-עדיפויות עירוניים ולאומיים בנושא העוני. פעולות אלה יעשו מתוך שיח של זכויות חבריות וצדק חלוקתי, תוך דחיית כל שיח המתייג קהילות עניות כקהילות חלשות האשמות במצבן. פעולות אלה ילוו על-ידי אנשי-מקצוע מיומנים ומנוסים בתהליכי שינוי, תוך עידוד הצמיחה של תודעה חברתית ביקורתית.

8. אסטרטגיות קהילתיות להתמודדות עם עוני, חייבות לעודד **מנהיגות מקומית** ולהישען על פיתוחה. כמו כן, אסטרטגיות קהילתיות להתמודדות עם עוני חייבות לחזק את **ההון החברתי (Social Capital) ויכולת הבנייה (Capacity Building)**. תכניות קהילתיות אזוריות וייחודיות, יתמכו בהגדלת יכולת הקהילה לניהול עצמי תוך הרחבת מאגר המיומנויות, ידע וניסיון למצוא תשובות קהילתיות לבעיות חברתיות המקשות על צמיחת הקהילה.

9. אסטרטגיות קהילתיות להתמודדות עם עוני חייבות לשקף את **המאפיינים הייחודיים של הקהילה**. יעילותן של אסטרטגיות קהילתיות להתמודדות עם עוני, תלויה במידת הלימותן למאפיינים התרבותיים, החברתיים והיסטוריים הייחודיים לקהילות השונות.

מומלץ שתכניות-פעולה יפעלו מתוך רגישות תרבותית והתאמה לתפיסות הייחודיות של הקהילות השונות. יש לדאוג להכשרה מתמדת של אנשי-מקצוע לפיתוח פרקטיקה רגישה להבדלים תרבותיים, לאומיים ומעמדיים בין הקהילות והקבוצות החיות בעיר. מומלץ לשים דגש מיוחד על פיתוח אסטרטגיה קהילתית ייחודית לאזור מזרח העיר ולקהילות החרדיות. קהילות אלה הן הקהילות העניות ביותר בעיר. אסטרטגיה קהילתית למזרח העיר ולקהילה החרדית, חייבת להתחשב במאפיינים הפוליטיים, התרבותיים, הכלכליים, הדתיים והחברתיים הייחודיים לשתי קהילות אלה.

# אסטרטגיות קהילתיות להתמודדות עם עוני: רקע למסמך

תופעת העוני היא אחת הטרגדיות הגדולות של האנושות. יותר משליש התושבים החיים בארצות המתפתחות מתקיים מתקציב יומי שאינו עולה על דולר אחד (World Bank Group, 2005). למרות התקדמות כלשהי בצמצום ממדי העוני בעשור האחרון, חיים יותר ממיליארד בני-אדם בתנאים של עוני מחפיר (United Nations Development Program, 2004). ישראל משתייכת למשפחת הארצות המתועשות, בהן עוני קיצוני הוא נדיר ביותר. עם זאת הופכת ישראל בהדרגה למדינה ענייה. מדיניותה החברתית ביחס לתופעה, משקפת הגיונות סותרים (Ajzenstadt & Gal, 2001). מחד-גיסא, הרטוריקה הציבורית ביחס לבעיית העוני מבטאת יסודות של מחויבות למדינת הרווחה (דורון, 1995; Bar-Yosef, 1996). מאידך-גיסא, ישראל מיישמת בהדרגה מדיניות אנטי-חברתית המושפעת מתפיסות ניאוו-ליבראליות. תפיסות אלה מצמצמות את מעורבותה של המדינה בפיקוח על רמת השוויון החברתי השורר בין קבוצות אוכלוסיה שונות. על-פי תפיסה זו, כוחות השוק הם המפתח להתמודדות עם בעיות של צדק חברתי. מדיניות זו של ישראל, יצרה פערים חברתיים מן הגדולים בעולם המערבי.

ישראל היא כיום החברה המערבית בעלת השיעור הגבוה ביותר של ילדים החיים מתחת לקו העוני. בישראל, קצב הגידול בתחולת העוני הוא הגבוה בקרב ארצות תעשייתיות. ב-2005 היתה תחולת העוני בישראל 21% וההכנסה הממוצעת של העשירון העליון היתה גבוהה פי 12 מהכנסתו של העשירון התחתון (מרכז אדווה, 2005). למרות הגידול המהיר בתוצר הגולמי, ישראל מתקשה להתמודד עם ממדי האי-שוויון החברתי ההולכים ומתרחבים בה. בשנת 2005 הגיע אחוז הילדים העניים בישראל ל-35.2% – עלייה של כמעט 20% בהשוואה לאחוז הילדים העניים בשנת 2003. יש לציין כי 37% מכלל המשפחות בהן קיים לפחות מפרנס אחד, מצויות מתחת לקו העוני. מדד גיני – המודד אי-שוויון – עמד ב-2005 על 0.3878 – אחד הגבוהים בעולם המערבי. למרות שקצב הגידול בתוצר הלאומי הגולמי בשנים האחרונות הוא אחד הטובים בעולם, והוא עומד על \$15,800 לאדם – קצב התרחבות האי-שוויון החברתי הוא המהיר בקרב הארצות המתועשות, והוא עלה ב-10% בשנים 1999-2005. הכנסות העשירון העליון ב-2005 היו 27.8 מכלל הכנסות, בעוד שהכנסות העשירון התחתון הסתכמו ב-2% בלבד לאחר תשלומי העברה.



חלוקת האי-שוויון בישראל מושפעת ממשתנים חברתיים שונים. תחולת העוני בקרב אזרחיה הערבים עלתה לכדי 52.1% לעומת 15.9% בקרב אזרחיה היהודים. כמו כן, תחולת העוני בקרב משפחות חד-הוריות גבוהה ב-20% בהשוואה לתחולת העוני בקרב משפחות בעלות שני הורים. בנוסף, תמונת העוני בישראל משקפת הבדלים סוציו-אקונומיים בין אזורים שונים של הארץ. לפי דוח העוני של המוסד לביטוח לאומי ל-2006 שהשווה את תחולת העוני בין מחוזות המוסד – **מחוז ירושלים, הכולל את העיר ירושלים, הוא המחוז העני ביותר בישראל**. מחוז זה הוא בעל מספר המשפחות העניות הגבוה ביותר (32.3%) ומכיל את המספר הגבוה ביותר של יחידים (41.7%) וילדים (55.6%) עניים. בישראל, ושיעור המשפחות מרובות הילדים (+4) החיות בו הוא מן הגבוהים בארץ. תחולת העוני בקרב משפחות אלה עלתה מ-48.9% בשנת 2003 לכדי 57.0% בשנת 2005. משפחות אלו מרוכזות בעיקר בקרב הקהילות הגדולות בעיר: הקהילה החרדית והקהילה הערבית, אליהן משתייכים רוב עניי העיר (המוסד לביטוח לאומי, 2006).

למרות המחסור בנתונים רשמיים עדכניים, קיימות אינדיקציות שונות לגבי קיומם של פערים משמעותיים בתחולת העוני בין שכונות העיר. טבלת האי-שוויון האזורי שהוכנה על-ידי אגף הרווחה של עיריית ירושלים, מגלה פערים סוציו-אקונומיים גדולים בין חלקי העיר השונים (היימן, 2005). מדד זה מושתת על הצלבת נתוני צפיפות הדיור ואחוז הזכאים להנחות בארנונה, על-פי מבחן ההכנסות בין אזורים שונים בעיר. תמונה זו מחדדת את הצורך בפיתוח אסטרטגיה קהילתית להתמודדות עם עוני בירושלים.

# אסטרטגיות קהילתיות להתמודדות עם עוני: סקירת ספרות

בנושא העוני קיים מחקר רב. אחד המוקדים המרכזיים של חקר העוני הוא חקר האסטרטגיות להתמודדות עמו (Anti-Poverty Strategies) (Beresford & Hoban, 2005). בדומה לתחומים שונים של חקר העוני, מעורר גם תחום זה עניין רב. **אסטרטגיות קהילתיות להתמודדות עם עוני** הן גישות, תכניות ופעולות המיושמות באורח יזום ומסונכרן במטרה לטפל בבעיית העוני בקרב קהילות עניות (Cohen & Long, 1998). מבחינה מתודולוגית יש להבחין בין "תכניות עבור אוכלוסיות עניות" ("Anti-Poverty Community Strategies") המתמקדות "for the Poor", כלומר: תכניות הממוקדות ב"אוכלוסייה" הענייה, לבין "אסטרטגיות קהילתיות להתמודדות עם עוני" ("Anti-Poverty Community Strategies") המתמקדות ב"בעיה" – כלומר בעוני. התערבויות אלו מבוססות על התפיסה הרואה בקהילה מסגרת אסטרטגית לצמצום ממדי העוני. אסטרטגיה זו שואפת לחזק את יכולתה של הקהילה להתמודד עם התופעה על-ידי יצירת הזדמנויות כלכליות, הגברת יכולת הבנייה של הקהילה (Capacity Building), קידום תפקידה של החברה האזרחית בקידום תהליכי שינוי חברתי, יזום תהליכי העצמה של אוכלוסיות עניות, עידוד תהליכי השתתפות ותמיכה בפרויקטים ומפעלים חברתיים המיועדים לפיתוח הקהילה ברובד החברתי והכלכלי כאחד. מחקרי הבנק העולמי בתחום העוני מקדישים מקום מיוחד לנושא מעורבותה של הקהילה בחיפוש פתרונות לבעיית העוני (Wignaraja, 1997). מחקרים אלה מחדדים את חשיבותה של הקהילה כיחידה אסטרטגית להתמודדות.

ניתן לסווג מחקרי אסטרטגיות להתמודדות עם עוני על-פי רמות ההתערבות העיקריות: רמה גלובאלית, לאומית, לוקאלית וקהילתית. מחקרים העוסקים **ברמה הגלובאלית** חוקרים את השפעת תהליכי הגלובליזציה על אספקטים שונים של אי-שוויון. מחקרים אלה עוסקים בהבנת הקשר בין תהליכים שונים, כגון הגירת-עבודה, נדידת-הון, שינויים טכנולוגיים ושינויים בדפוסי הסחר העולמי על צמצום או הרחבת ממדי העוני בעולם. מחקרים אלה נועדו לעקוב מקרוב אחרי השפעת תהליכים דמוגרפיים, פוליטיים וכלכליים גלובליים על התפתחות העוני בעולם. מחקרי עוני רבים יזומים וממומנים על-ידי מוסדות בינלאומיים המעוניינים לקדם את הידע הקיים בנושא, במגמה לעודד מדיניות גלובאלית להתמודדות עם בעיות העוני. מוסדות פיננסיים, כגון הבנק העולמי,

רוצים לייעל את השקעותיהם לצמצום העוני ולהשפיע על מדיניות חברתית של מדינות עניות. מוסדות כגון UNESCO תומכים בארגוני-מחקר בינלאומיים כדוגמת ארגון CROP (Comparative Research on Poverty, 2005) העוסק בפיתוח ידע השוואתי בנושא זה. כמו כן, ארגונים אזוריים, כגון השוק האירופי או ארגון מדינות אפריקה, תומכים במחקרי עוני במגמה למצוא פתרונות לבעיות עוני אזוריות.

מחקרי עוני **ברמה הלאומית** שבים לפרדיגמה הלאומית הבסיסית, בה השלטון המרכזי הוא בעל המשאבים והלגיטימציה לפתור בעיות חברתיות. מחקרים אלה עוסקים בלימוד שינויים המתרחשים בתפיסת תפקיד המדינה ביחס לסוגיות של מדיניות חברתית בנושא עוני (Wilson et al, 2001). מחקרים החוקרים אסטרטגיות **ברמה הלוקאלית**, עוסקים בחקר התערבויות ברמת האזור (מדינה או מחוז) או ברמת העיר. מחקרים אלה עוסקים במגוון רחב של נושאים, כגון השפעת מדיניות פיתוח אזורי, מדיניות אכלוס ומדיניות פיסקאלית אזורית על ממדי העוני. מחקרי עוני הבודקים את אסטרטגיות ההתמודדות **ברמה הקהילתית**, עוסקים במגוון רחב של סוגיות, כגון יעילותן של תכניות לפיתוח כלכלי לצמצום ממדי העוני, הקשר בין הון חברתי לעוני, והקשר שבין השתתפות לעוני.

בהשוואה לעיסוק המחקרי הרחב באסטרטגיות גלובאליות, לאומיות ואזוריות – העיסוק באסטרטגיות קהילתיות הוא מצומצם יותר. היעדר עיסוק מחקרי ייחודי באסטרטגיות קהילתיות, מתבטא במספרם המועט של המחקרים והמאמרים המשתמשים במינוח זה. הדבר מתמיה במיוחד על רקע העניין הרב שמחקר העוני הקדיש לשאלת הקשר בין העוני לקהילה. לדוגמא, מחקרי עוני אתנוגראפיים חקרו קשר זה ותיעדו את השפעותיה ההרסניות של תופעת העוני על קהילות שונות בעולם (Edin & Kefalas, 2003; Hays, 2005). מחקרים אלה העניקו תמונה חיה של חיי הקהילה בצל מצוקת העוני (Dodson, 1998). בניגוד לעושר-המידע שמחקרים אלה סיפקו על הקשר שבין קהילה לעוני, נותר תחום האסטרטגיות הקהילתיות להתמודדות עם עוני תחום מחקרי בלתי-מפותח. ניתן לשער שאחת הסיבות למצב זה קשורה לממד המוסדי של מחקר העוני. מחקר העוני, בהשוואה לכל תחום מחקרי אחר, נודע כתחום בעל השלכות פוליטיות. זהו תחום מחקרי בו גבולות האקדמיה, הכלכלה והשלטון מטושטשים ביותר. בספרה Poverty Knowledge, מכנה אליס אוקונור את הממד העוסק במחקר העוני בשם "תעשיית מחקר העוני" (O'Conors, 2001). "תעשייה" זו מורכבת ממוסדות-מחקר גדולים הממומנים על-ידי ממשלות וקרנות-מחקר המושפעות מאינטרסים כלכליים ופוליטיים הקשורים לאליטות שלטוניות. מוסדות אלה מנסים לכפות על החוקרים אגינדה מחקרית העולה

בקנה אחד עם אינטרסים אלה. אך טבעי הוא שמוסדות אלה יעדיפו להשקיע במחקרים לאומיים על-מנת להגביר את השפעתם על הדרך בה ממשלות מנהלות מדיניות כלכלית-חברתית. לפי אותו היגיון ניתן להניח שהקהילה נתפסת כגורם חסר-השפעה על מדיניות, ועל כן השקעה במחקר קהילתי נתפסת כחסרת השפעה ותועלת.

# אסטרטגיות קהילתיות להתמודדות עם עוני: דיון תיאורטי

הדיון התיאורטי בתפקידה של הקהילה ביחס לתופעת העוני מעורר מחלוקת רבה. מחד-גיסא נתפסת הקהילה כחלק מפתרון בעיות העוני, אך מאידך-גיסא היא נתפסת כחלק מהבעיה עצמה. תפיסות מנוגדות אלה מקורן בגישות שונות של המושג "קהילה" בתיאוריות נוגדות של בעיית העוני ובתפיסות מקצועיות שונות של העבודה הקהילתית.

## אסטרטגיות קהילתיות מושפעות מדימויים שונים של המושג "קהילה"

המושג "קהילה" מאופיין במחלוקת תיאורטית רבת-שנים. הגדרת המושג "קהילה" נתונה לפרשנויות רבות. עם זאת, מושג זה הוא אחד ממושגי היסוד של המחשבה הסוציולוגית. סוציולוגים קלאסיים כגון מארקס (Marx, 1963), דורקהיים (Durkheim, 1984) וטוניס (Tonnie, 1955) ראו בדיון אודות הקהילה ותפקידיה סוגיה מרכזית בכל תיאוריה סוציולוגית. תיאוריות אלה נתונות כיום לביקורת רחבה של הסוציולוגיה העכשווית. לפי ביקורת זו, התפיסות הקלאסיות של הקהילה מבטאות את ההקשר התרבותי-היסטורי-פוליטי בתוכו התפתחו תיאוריות אלה. שכן, הן נשענות על תפיסות הגמוניות של השלטון הפוליטי המרכזי ומתעלמות משאלות של חלוקת הכוח בין הקהילה לשלטון המרכזי. על-פי ביקורת זו, משתיקות תפיסות אלה קולות אלטרנטיביים המשקפים את התפיסה העצמית של הקהילה.

עם כל הביקורת, הסוציולוגיה של הקהילה היא זו שסיפקה את התשתית הרעיונית לפיתוח תיאוריות ומושגים רבי-עצמה בשיח הסוציולוגי התיאורטי העכשווי, כגון המושג הון חברתי, רשתות חברתיות וחברה אזרחית. תיאוריות רווחות אלה עוסקות ביחסי הגומלין שבין היחיד לחברה, בשקיעתם של היחסים הבין-אישיים בחברה המערבית (Etzioni, 1993; 1995; 1998), בהשפעת החידושים הטכנולוגיים על התקשורת הבין-אישית, בעליית המיסוד בחברה ובהשפעת התגירה המאסיבית על קהילות וחברות (Figueira-McDonough, 1995).

"קהילה" היא מונח רב-משמעויות ורווי בדימויים נוגדים. הקהילה נתפסת כיחידה חברתית בעלת ערכים ובעלת זהות ויכולת-פעולה משותפות. קהילה מסמלת סולידאריות חברתית, שותפות, קרבה וחוסר-פורמאליות. בהשוואה למושג "חברה" המאופיין בקונפליקטים, במאבקי-כוח ובניגודי-אינטרסים, מצטיירת הקהילה כמרחב חברתי עם הסכמה וקונצנזוס. בשונה מתפיסה הרמונית זו של הקהילה, יש תפיסות הרואות בקהילה זירה של קונפליקטים. על-פי תפיסות אלה, נתפסת הקהילה כישות חברתית מפלגת ומעוררת מחלוקת (Brent, 1997) רוויות אינטרסים וסכסוכים במיקרו-מערכות בעלות רמת פוליטיזציה גבוהה. יוצא מכך שהמושג קהילה, המושתת על דמיון והדדיות, נתפס בה בעת כיחידה המסוגלת לכוון התנהגות חברתית משותפת מעבר לשונות הפנימית, ומאידך-גיסא כישות חברתית בלתי-סובלנית, המתקשה להתמודד עם שונות חברתית.

ציר תיאורטי נוסף שעל-פיו נבחנות תפיסות שונות של המושג "קהילה", קשור למידת האוטונומיה או התלות בחברה המיוחסת לקהילה. קוטב תיאורטי אחד מאדיר את סגולותיה של הקהילה כיחידה בעלת אוטונומיה ויכולת פעולה עצמאית (Agency) מול השלטון המרכזי, בעוד שגישה אחרת רואה בקהילה בועה בעלת רמת אוטונומיה מועטה, של המערכת החברתית והפוליטית.

מחלוקת נוספת קשורה לפרדיגמה האפיסטמולוגית שעל-פיה נלמדת ומוגדרת הקהילה. על-פי הפרדיגמה הפוזיטיביסטית, קהילה היא מציאות חברתית ממשית הניתנת לחקירה אמפירית. לעומת זאת, לפי תפיסות פנומנולוגיות וקונסטרוקטיביסטיות, הקהילה היא הבניה חברתית. לפי גישות אלה, קהילות הן הבניות בלתי-גמורות (Imitations of) (Nancy, 1997) (Incomplete Constructions), או "חיקוי של האשליה" (Freie, 1998, p. 7) (Fantasies) ולא כ"ממשות". הקהילה נתפסת כאן כהבניה תודעתית וכתולדה של תהליכי הגדרה עצמית. לפי-כך יש להעריך קהילות מתוך פרספקטיבה פנימית (Emic), כלומר מנקודת-מבט של הקהילה עצמה. Brent אפיין קהילה כמהות המושתתת על שלושה מאפיינים: הבניית עבר מדומיין (Imagined Past) המשמש כהווה (Trace); אי-יכולת להוכיח את ממשותה בהווה ללא הזדקקות למערכת אחרת ומשלימה (Impossible Presence) והיעדר יכולת לפעולה עצמאית ללא השלמה ותמיכה של מערכת אחרת (Supplement).

Weil (2005) טוענת שקהילות מוגדרות על-פי שלושה משתנים מרכזיים: קהילות של מקום, קהילות של אינטרס וקהילות של זהות. בשנות החמישים והשישים של המאה הקודמת, שלטה במערב התפיסה **האורבאנית** של הקהילה. המטפורה השלטת בהתייחסות לקהילה היתה המטפורה שראתה בריכוז טריטוריאלי מאפיין מרכזי של הקהילה. מאוחר יותר התפתחה התפיסה שהבחינה בין קהילות בעלות טריטוריה

משותפת לקהילה **הפונקציונאלית**. קהילות פונקציונאליות נבנות סביב אינטרס משותף, המגבש זהות משותפת ומוביל לפעולה קולקטיבית. במקביל התפתחה תפיסה המעמידה את המושג **זהות** כמאפיין מרכזי של ההוויה הקהילתית. תפיסות אלו נבחנות בשאלה: מהו "הדבק החברתי" המכונן את הקהילה.

לתיאוריות אלה נודעת השלכה ישירה על הדיון התיאורטי באסטרטגיות הקהילתיות להתמודדות עם עוני. לדוגמא, אסטרטגיה הנשענת על תפיסה סולידארית של הקהילה, תשאף להשיג הסכמה קהילתית רחבה להצבת מטרות ויעדים לפעולה. כמו כן היא תסתמך על יסודות פנימיים של עזרה הדדית לפיתוח שירותים והתערבויות מקצועיות. בשונה מכך, אסטרטגיה הנשענת על תפיסת הקונפליקט, תסתמך על פיתוח קבוצות בעלות אינטרסים משותפים. תפיסה קהילתית המדגישה את הממד האוטונומי של הקהילה, תתבסס על פוטנציאל השינוי הטמון בֶּרצון וביכולת הקהילה לפעולה עצמאית (Agency). גישה המדגישה את תלותה של הקהילה בתהליכים מאקרו-חברתיים, תראה באסטרטגיות קהילתיות פעולה משלימה בלבד לפעולה מערכתית כוללת. המצדדים בתפיסה הרואה בקהילה הבניה חברתית, ישימו דגש על תהליכי הגדרה עצמית של קהילות עניות.

אסטרטגיות קהילתיות להתמודדות עם עוני נשענות על שלוש התייחסויות טיפוסיות שונות למושג "קהילה": **הקהילה כאתר** (אסטרטגיות להתמודדות עם עוני בתוך הקהילה); **הקהילה כמסגרת פונקציונאלית** (אסטרטגיות להתמודדות עם עוני באמצעות הקהילה); **והקהילה כישות תודעתית** (אסטרטגיות להתמודדות עם עוני על-ידי הקהילה). תפיסת הקהילה **כאתר וכמסגרת פונקציונאלית**, הולמת אסטרטגיות הפועלות "מעלה-מטה"; בעוד שגישה המעניקה מרכזיות למרכיב התודעה, הולמת אסטרטגיות הצומחות מתוך הקהילה (Krishna, 2001).

אסטרטגיות קהילתיות להתמודדות עם עוני משקפות שינויים פוליטיים, תרבותיים ואידיאולוגיים הבאים לידי ביטוי בתמורות בשיח הציבורי ביחס לקהילה (Everingham, 2003; Schram, 2000). תיאוריות סוציולוגיות דומיננטיות, כגון תיאורית "ההון החברתי" (Putnam, 2000) ותיאוריות "החברה האזרחית" (Etzioni, 1995), נשענות על השיח המכונה שיח "שקיעת הקהילה". על-פי תפיסה זו, החברה המערבית הפוסט-תעשייתית מאופיינת בדעיכת הקהילה ובהתרופפות הערכים המסמלים אותה. דעיכה זו היא תוצאה של תהליכים היסטוריים וחברתיים שהובילו לצמיחת האינדיווידואליזם והשתלטות על החברה. מגמות חברתיות שונות שמקורן בשנות השישים באמריקה, הביאו להדגשת-יתר

של תפקיד המדינה בקידום תהליכים של צדק חברתי, ותפסו את תפקידה של הקהילה ככלי לפתרון בעיות חברתיות. מכאן נובע הצורך לבחון מחדש את תפקידי השלטון המרכזי ואת הנחות היסוד של מדינת הרווחה. שיח "שקיעת הקהילה" מגלם רצון לחזור לדימויים האידיאליים של קהילה, המבוססים על מרכזיות המשפחה, יציבותה, ושמירה על ערכי המסורת. שיח זה מבטא ערגה חברתית לצורות חיים המבוססות על הכלה עצמית של הקהילה ועל אורחות-חיים המבוססים על עצמאות קהילתית שאינה נתמכת על-ידי המדינה.

לעומת שיח "שקיעת הקהילה", התפתח באירופה שיח קהילתי אלטרנטיבי המכונה "הפטרנליזם החדש", שמקורו בחוגים סוציאל-דמוקראטיים ביבשת. על-פי שיח זה, ממשל וקהילה הם מושגים נרדפים: הממשל מגלם את הקהילה מכיוון שהוא מייצג את האינטרס הכללי, "הקהילתי", מול האינטרסים הפרטיקולאריים של בעלי ההון והשררה. בהתאם להיגיון זה, על המדינה ליטול תפקיד אקטיבי ולמלא את תפקידה של הקהילה.

שיח שלישי התפתח באנגליה בעשור האחרון ומקורו ב"ליבור החדש". שיח זה, המכונה "הלוקאליזם החדש", הוא חלק מהחידוש האידיאולוגי של הסוציאל-דמוקרטיה, הדוגל בתפיסת "הדרך השלישית" (Giddens, 1998; 2001). תפיסה זו פירושה חיפוש דרך-ביניים בין "הקפיטליזם הפרוע" לבין מדינת הרווחה "המיושנת" והבלתי-יעילה. "הדרך השלישית" מבוססת על הגדרה מחדש של תפקיד המדינה. על-פי התפיסה המסורתית, תפקיד מדינת הרווחה הוא לפקח על מידת האי-שוויון החברתי. על-פי הגרסה החדשה, תפקיד המדינה הוא לאפשר דיאלוג בין חלקים שונים של החברה לבין "הקהילה". לפי-כך אין המדינה נתפסת כאחראית על הרווחה החברתית, אלא היא **גורם מאפשר**. על-פי תפיסה זו, המדינה היא שחקן בלתי-מזוהה מבחינה פוליטית ומעמדית. "הלוקאליזם החדש" גורס שיש להעניק לקהילה עצמאות לשלוט בגורלה (Ash, 2005). שיח זה מעודד פרויקטים קהילתיים אזוריים על פני מדיניות ריכוזית חברתית (Social Exclusion Unit, 2001).

## אסטרטגיות קהילתיות מושפעות מתיאוריות נוגדות של עוני

ברדשאו טוען כי "אסטרטגיות קהילתיות להתמודדות עם עוני מעוצבות, מתוכננות ומיושמות, כתגובה לתיאוריות העוני השונות המסבירות את סיבת העוני ומצדיקות התערבות קהילתית" (Bradshaw, 2006, p. 2). תיאוריות-עוני הן תיאוריות המעניקות הסבר סיבתי לתופעת העוני. הסברים כאלה הם מטבע הדברים בעלי מטען ערכי גבוה



ביותר. תיאוריות-עוני טעונות משמעויות פוליטיות רבות, כי הן עוסקות בשאלות פילוסופיות אודות טבע האדם, יחסי אדם וחברה, תפקיד המדינה ושאלות בעלות גוון אידיאולוגי מובהק (Egendorf, 1999).

ניתן לאפיין תיאוריות-עוני על-פי שלוש פרדיגמות מרכזיות: הגישה האינדיווידואלית, הגישה התרבותית-התנהגותית, והגישה המבנית (Feagin, 1975). **הפרדיגמה האינדיווידואלית** תופסת את היחיד כיחידת הניתוח, והיא מסבירה את העוני כתולדה של היעדר כישורים ונתונים הנחוצים להשתלבות בחברה היצרנית. תפיסה זו גם מסבירה את העוני בהיעדר מוטיבציה מספקת של העני. לפיה, חסך זה בהון אישי או ברצון למאמץ, מונע מבני-אדם להפיק את התועלות הכרוכות בהשתתפות בשוק העבודה. גישה זו מנוגדת לתפיסה הקולקטיביסטית של העוני. למרות ששתי גרסאות אלה – היעדר הון אישי או ליקוי במוטיבציה – מאמצות את היחיד כיחידת הניתוח, ומדגישות צדדים שליליים של האדם החי בעוני, הן מולידות אסטרטגיות התערבות שונות. התיאוריה בדבר היעדר הון אנושי מקדמת אסטרטגיה השמה דגש על העלאת החינוך והכשרה מקצועית, בעוד שהתפיסה המוטיבציונית שמה דגש על תכניות לשינוי עמדות ונורמות ברמת היחיד. תכניות אלה הן למעשה תכניות התערבות פסיכולוגיות, שמטרתן לשנות תפיסות, עמדות וסדרי-עדיפויות, הנתפסים כאחראים לעוני.

**הגישה התרבותית-התנהגותית** הולידה קשת רחבה של תיאוריות על הסיבות לעוני. תיאוריות אלה מציעות הסברים שונים בעלי מכנה משותף: עוני הוא תולדה של נורמות קבוצתיות לא-פרודוקטיביות. בהשוואה לגישה האינדיווידואלית של העוני, שהתייחסה גם להיבט הנורמטיבי, מאמצת גישה זו ראייה קולקטיביסטית. היא מקדמת תכניות לשינוי תפיסות, נורמות וערכים המאפשרים את גיבושה של תרבות עוני. על כל פנים מעודדת גישה זו תכניות לשינוי התנהגותי, כגון תכניות הורות, תכניות לחיי המשפחה, כישורי חיים ותכניות מניעה. תפיסה זו מזוהה עם תיאורית תרבות העוני של אוסקר לואיס, המייחסת תכונות אוניברסאליות לדפוסים אדפטיביים המאפיינים תרבות עוני ומידה גדולה של אחידות בין קבוצות עניות. חוקרים בעלי גישה תרבותית, ממשיכי דרכם של הרינגטון ולואיס, מתמקדים על-פי רוב בסגנון חייהם של העניים, ובקיומה או באי-קיומה של "תרבות עוני" (Lewis, 1961; 1966; Harrington, 1963; Freedman, 1993). חוקרים אלה עוסקים במגוון רחב של נושאים ומשתני-חיים הקשורים בעוני, כגון דפוסי נישואין וגירושין, אבטלה, אי-ודאות, היעדר שליטה וצמצום משמעותי ביכולת הבחירה (Wilson, 1987).

לשיטתו של לואיס, עוני אנלוגי לתרבות בארבעה מובנים: ראשית, כמערכת של תגובות ודפוסים אדפטיביים שהתהוו מול אילוצים ומגבלות. עוני במובנו התרבותי הוא קודם כל תגובה. שנית, כהבנייתם של אספקטים לא-חומריים, סימבוליים, בעלי מידה של אוטונומיה ביחס למבנה החברתי. שלישית, עוני הוא מערכת מעצבת, כמו תרבות. למרות שלואיס מגדיר עוני כאדפטציה – כמערכת תגובות – הוא מעניק לעוני ממד מכונן מובהק. תרבות העוני, כאוסף דפוסים מקובעים, מועברת מדור לדור דרך קשרי משפחה וקהילה. רביעית, עוני במובנו התרבותי אינו תופעה אינדיווידואלית או מקומית. עוני הוא תרבות במובן הטרנסצנדנטלי החוצה הברדלים אישיותיים, גיאוגרפיים, לאומיים וגזעיים.

הגישה השלישית היא **הגישה המבנית** (Mamelli, 1997). גישה זו עוסקת בקשר שבין המבנה הפוליטי ותרומתו ליצירת העוני, לשינויים בממדיו ובצורתו (Katz, 1973; Gil, 1971; Piven & Cloward, 1971; 1991). עוני נובע מכשל מבני של הקפיטליזם. הכלכלה הקפיטליסטית מאופיינת בתנודות של צמצום והרחבת הפעילות הכלכלית. היא אינה מסוגלת להבטיח יציבות ותעסוקה מלאה. על כן היא מייצרת אי-שוויון שהוא תוצאת הניגוד שבין התפתחות אמצעי הייצור לבין התפתחות הכלכלה המונופוליסטית (Watchel, 1971). כמו כן, עוני הוא תוצאה של חוסר יכולת התארגנות של קבוצות עניות מול התאגדותם של בעלי ההון והשפעתם על השלטון (Abramovitz, 1988; Alcock, 2006; 2001; Atal, 1997; Atal & Oyen, 1997). גישה מבנית השתתפותית (Narayan, 2000; Chambers, 1997; 2001) שואפת להעצים את השפעת העניים על תהליכי קבלת ההחלטות ברמה הקהילתית, העירונית ואף הגלובאלית. גישה זו מתארת עוני כסוג של דיכוי. תפיסת העוני כדיכוי פותחה על-ידי פריירה (Freire, 1970). לפי תפיסה זו, עוני הוא סוג של אלימות חברתית – ביטוי של יחסי מדכא-נדכא. שכן, עוני הוא לא רק מצב חומרי, הוא מבטא גם מצב תודעתי. העני הוא חסר התבוננות ביקורתית, ועל כן הוא מפנים את תרבות הדיכוי. לפי גישה זו, פתרונה של בעיית העוני מחייב לא רק שינוי חומרי, אלא גם שינוי תודעתי. שינוי זה יושג תוך יצירת יכולת התבוננות ופענוח של מורכבות מצב הדיכוי, תוך ראייה ביקורתית של העולם ושל האדם העני עצמו. באמצעות תהליך התידוע (Conscientization or Critical Consciousness) (Rising), הנדכא מודע למנגנוני הדיכוי ולדפוס תרבות הדיכוי המוטמעים בו, והוא פועל לשינויים.

הגישה המבנית מולידה אסטרטגיה קהילתית השמה דגש על תכניות שיעצימו את יכולת ההתארגנות העצמית של הקהילה, פיתוח תודעה, עידוד קבוצות סגור (כורזים, 2000) ופיתוח יכולת הקהילה לייצג את האינטרסים הקהילתיים (Dominelli, 1996).

## **אסטרטגיות קהילתיות להתמודדות עם עוני, מושפעות מגישות מקצועיות של פרקטיקה קהילתית**

אסטרטגיות להתמודדות עם עוני מושפעות מגישות מקצועיות מתחום העבודה הקהילתית. גישות אלה נוכחות בדיון התיאורטי על אסטרטגיות קהילתיות. ההבדלים בין גישות אלה קשורים בהגדרת התוצאות הרצויות, בהגדרת המערכת המיועדת לשינוי, בבחירת קהל היעד העיקרי, בקביעת היקף השינוי ובהגדרת תפקיד גורם השינוי (Weil & Gamble, 2005). אחת המסורות הנפוצות בעבודה הקהילתית היא **עבודה קהילתית שכונתית**. לפי תפיסה זו, יחידת ההתערבות היא השכונה. על-פי גישה זו, השינוי תלוי ביכולת גיוס הקהילה. מסורת שנייה נפוצה בעבודה הקהילתית היא גישה השמה דגש על **קהילות פונקציונאליות**. מטרת גישה זו היא לאפשר תהליכי התגבשות של קהילות אינטרסים על-ידי עידוד תהליכי הקמה של קבוצות סביב מטרות משותפות. אסטרטגיה זו מקדמת תהליכי פיתוח של מנהיגות קהילתית, פיתוח תכניות אסטרטגיות ופיתוח חזון קהילתי משותף. קהלי היעד של גישה זו הם פעילים שכונתיים האמורים לשאת את המשימות השונות הכרוכות בשינוי הקהילה. גישה מקצועית שלישית היא גישת ה**פיתוח הקהילתי** (Craig, 1998). מטרתן של אסטרטגיות המושפעות מגישה זו היא לעודד יוזמות לפיתוח קהילתי וכלכלי מתוך הקהילה. יוזמות אלה נועדו לסייע בידי הקהילה לנצל את המשאבים הפוטנציאליים הגלומים בה. על-פי גישת הפיתוח הקהילתי, קהלי היעד הם תושבי הקהילה, קבוצות מודרות ונציגי סקטורים שונים. גישה זו מדגישה פיתוח של יכולות להתארגנות עצמית, בניית הון אנושי ופיתוח יכולת בנייה קהילתית (Bowen et al, 2000) (Capacity Building).

גישה רביעית היא גישת ה**תכנון הקהילתי**. על-פי גישה זו ניתן לתכנן שירותים חברתיים על-פי תהליך תכנוני רציונאלי. מטרת התכנון היא חשיבה תכנונית רציונאלית ומתואמת בין שירותים שונים, תוך יישום גישה רב-מקצועית לטיפול בבעיות חברתיות מורכבות.

הגישה החמישית היא גישת ה**הפעולה החברתית**. מטרתה לעודד קהילות להתארגן, לקדם תהליכי סנגור ולאפשר הקמתן של קואליציות קהילתיות סביב סוגיות של אי-מיצוי זכויות. המצדדים בגישה זו רגישים לקונטקסט הפוליטי של בעיות העוני. גישה זו גורסת כי יש להקנות לקהילה את הכלים, הידע והמימונויות הנחוצים לפעולה חברתית. היא שמה דגש על פיתוח תודעה קהילתית פוליטית, על בניית שיח אלטרנטיבי לשיח הדומיננטי הקיים ביחס לבעיות חברתיות שמעסיקות את הקהילה, על יצירת חזון חברתי קהילתי אלטרנטיבי, על בניית כוח פוליטי של קהילות עניות, על עידוד השתתפות הקהילה בתהליך הדמוקרטי ועל הקמת שדולה וקואליציות לשינוי.

## יתרונות ומגבלות הקהילה כמסגרת אסטרטגית להתמודדות עם עוני

העיסוק בתפקיד הקהילה בפתרון בעיות העוני הוא עיסוק מחזורי. כשהמדינה נכשלת או נמנעת מטיפול בבעיות עוני, מופנית תשומת הלב הציבורית והמחקרית לסגולותיה הייחודיות של הקהילה כמסגרת מתאימה להתמודדות. הקהילה נתפסת כמסגרת ההולמת ביותר לפתרון בעיות העוני. הקהילה, המושתתת על ערכים של עזרה הדדית, שותפות וזהות, עשויה לסייע בידי חבריה החלשים ביותר באמצעות המנגנונים הקהילתיים המסייעים לקהילה להתקיים. הקהילה אוגרת ידע ומסורות המאפשרים לה להתמודדות עם בעיות מורכבות (Boven & Morohashi, 2002). חברי הקהילה נגישים זה לזה. קהילה הבנויה על יחסים בלתי-פורמאליים, עשויה לסייע במקום בו מערכות ביורוקראטיות נכשלו. קהילות הן ישויות חברתיות דינאמיות בעלות דרכי-פעולה ייחודיות ומותאמות לצרכים ולנסיבות. יכולות אלה אינן בנות-השוואה ליכולות החברה או מוסדות השלטון. קהילות הבנויות על יחסי-קרבה, מציעות לאנשים החיים בעוני מענה הולם למצב של בידוד חברתי. עוני פוגע ברמת האמון במוסדות החברה ומחליש את ההזדהות עם סמליה. הקהילה כמסגרת המושתתת על אמון והזדהות, עשויה לשמש מסגרת לשיקום אמנם של בני-אדם החיים בעוני, ובאמצעותה הם יכולים לחבר עצמם מחדש אל החברה. כמו כן עשויה הקהילה להציע מסגרת נוחה ונגישה להשתתפות. קהילות עשויות לאפשר צמיחת מנהיגות קהילתית, שקיומה הוא תנאי למעורבות החברתית הנדרשת לקידום שינויים חברתיים. הקהילה יכולה לספק עורף לשינויים חברתיים עמידים ובלתי-הפיכים. תנועות חברתיות שחרטו על דגלן מלחמה בעוני, אינן יעילות בלא בסיס קהילתי רחב. בסיס קהילתי זה מעניק לתנועות חברתיות לגיטימציה וכוח פוליטי. באמצעות בסיס קהילתי זה יוכלו להשפיע על המדיניות החברתית כדי להילחם בעוני. ארגוני סגגור שעניינם עוני, אינם רלוונטיים ללא חיבור לאוכלוסיות יעד בקהילה. תכניות ושירותים עבור עניים לא יוכלו להתגשם בלי תשומות קהילתיות משמעותיות. מכיוון שהשלטון מספק שירותים אחידים לאוכלוסיות עניות, בעוד שאוכלוסיית העניים היא בעלת שונות רבה, מעורבותן של קהילות עניות עשויה לצמצם את אי ההלימה המאפיינת חלק גדול מתכניות ההתערבות.

לצד יתרונות אלה של הקהילה, יש המייחסים לה מגבלות רבות כמסגרת אסטרטגית מתאימה להתמודדות עם עוני. אלה יטענו כי התפיסה המצדדת בקהילה כמסגרת למאבק בעוני, מתעלמת מכך שהעוני הוא בעיה מערכתית החורגת מגבולות הקהילה ומושפעת מיחסי האי-שוויון החברתי. הגישה הקהילתית מתעלמת מתרומתם של כוחות השוק ליצירת העוני, שכן כוחות אלה מכרסמים ביכולת הפעולה העצמאית של הקהילה

בבואה לטפל בבעיית העוני. תפיסה זו גם ממעיטה בהשפעה הישירה של הקפיטליזם, הגלובליזציה ותהליכים מאקרו-כלכליים על הקהילה. תפיסה זו, הרואה בקהילה מפתח לפתרון בעיית העוני, תורמת בצורה מסוכנת לדה-פוליטיזציה של הבעיה. התפיסה הדוגלת בחזרה לפרדיגמה הקהילתית, היא תפיסה אוטופית ומטעה. היא מרחיקה את תשומת הלב הציבורית מדיון בתפקידה של המדינה בשינוי סדרי-עדיפות לאומיים. תפיסה זו מתעלמת מתלותה של הקהילה במערכת הפוליטית, והיא נעדרת כל בסיס אמפירי. קהילות הן חלק אינטגרלי ממבנה חברתי המייצר ומשכפל את התנאים החברתיים אשר מנציחים את בעיות העוני.

# אסטרטגיות קהילתיות להתמודדות עם עוני: גישות רווחות

בחלק זה נסקור מספר גישות קהילתיות דומיננטיות להתמודדות עם עוני: שיקום שכונות (Neighborhood Revitalization), פיתוח קהילתי-כלכלי (Community Economic Development), ובניית נכסים (Asset Building).

## שיקום שכונות

גישת שיקום השכונות היא אחת הגישות הנפוצות להתמודדות קהילתית עם בעיית העוני. החל משנות השבעים של המאה שעברה, החלו ארצות הברית ומספר מדינות באירופה לשקם את עריהן. תכניות אלה נועדו להחיות את המתחם האורבאני בערים הגדולות שמצבן הדרדר. שקיעתן של ערים נובעת מבעיות של חוסר תעסוקה, פשע, הידרדרות פיזית של בתי-מגורים, פגיעה באיכות הסביבה ובביטחון התושבים ושקיעה בתשתיות. אסטרטגיה זו מבוססת על ההנחה ששיפור הממד האורבאני עשוי לשמש עוגן להתארגנות הקהילה. תהליכי-שיקום יוצרים שינויים בתחושת הקהילה הענייה, ומקדמים פיתוח של חזון עתידי אלטרנטיבי. ההנחה הבסיסית של הגישה גורסת ששיקום הממד הפיזי עשוי להפיח כוחות לחידוש פני הקהילה (Bolland & McCallum, 2002). מדינות שונות שקידמו תהליכי שיקום, הדגישו אלמנטים אסטרטגיים שונים. לפי הגרסה האמריקאית של שיקום שכונות, המפתח לשינוי מצב העוני טמון במשיכת הון פרטי אל הקהילה. גרסה זו שאפה לעודד בעלי-הון להשקיע באזורי-שיקום, וכך לפתח מקורות-תעסוקה ולהחיות בה את חיי המסחר.

שיקום שכונות היא אסטרטגיה נפוצה גם באנגליה ובארצות מערב-אירופה, שם אומצה גישה זו למלחמה בעוני ובהדרה חברתית ולחיוזק ערים שוקעות. גם ארצות כדרום-אפריקה וניו-זילנד מבססות אסטרטגיות להתמודדות עם עוני על שיקום המרחב העירוני. אסטרטגיה זו יושמה גם בישראל החל משנות השמונים של המאה העשרים. מפעל שיקום השכונות המשותף לממשלת-ישראל ולסוכנות היהודית, פעל שנים רבות במספר רב של שכונות ויישובים בישראל. המודל הישראלי שם דגש על שיקום פיזי וחברתי של הקהילה, תוך איגום משאבים ממשלתיים, עירוניים ומקורות-חוץ ועידוד תהליכי השתתפות קהילתית.

לאסטרטגיה של שיקום שכונות יש יתרונות רבים. היא מחזקת את יכולת ההתארגנות העצמית של תושבים, ומחברת קבוצות שונות לפעולה משותפת מול גורמים חוץ-קהילתיים. היא מצמצמת את רמות הפשע, מגדילה את יכולת הקהילה לפיקוח על תהליכי בנייה, ויוצרת מעורבות קהילתית בנושא פיתוח שירותים חברתיים. תהליכי השיקום מעלים את ערך הנכסים בשכונה ומאפשרים הזדמנויות לקנייה, להרחבה ולשיפור תנאי-דיור. אבל למרות יתרונות אלה, תרומתו של שיקום השכונות כאסטרטגיה להתמודדות עם עוני אינה חד-משמעית, ויעילותה להביא לשינוי מהותי בתחולת העוני מוטלת בספק (Itzhaky & York, 2002). הרצון להשיג תוצאות מוחשיות בא לעתים על חשבון העומק והעמידות של תהליכי שינוי חברתיים. נטען כי אסטרטגיה זו גורמת להקצאת משאבים בלתי-רציונאלית. ביקורת נוספת המוטחת כלפי גישה זו, גורסת שהיא מטה את תשומת הלב הציבורית מבעיות של אי-שוויון הזדמנויות בשוק העבודה לבעיות פיזיות פנים-קהילתיות. כמו כן, נטען שהיא מעודדת את תלותן של קהילות עניות בתקציבים תיצוניים, מעמיקה את תלותה הפוליטית של הקהילה במסד הפוליטי ומנציחה סטיגמות ביחס לשכונות עניות. יתרה מזו, על-פי רוב אסטרטגיה זו גם נכשלת בעידוד יוזמות והשקעת משאבים פנימיים. מבקרים טוענים שאסטרטגיה זו מיטיבה עם התושבים החזקים של הקהילה, ואינה מסייעת לקבוצות החלשות ביותר. נטען שהיא מעודדת "אוליגרכיות" קהילתיות מצומצמות שאינן נבחרות בתהליך דמוקרטי אמיתי. חולשת שיקום השכונות כאסטרטגיה להתמודדות עם עוני, נובעת מצמצום המושג קהילה לממד המרחבי בלבד. חפיפה זו בין קהילה ושכונה, מחמיצה את מורכבותה של הקהילה כישות **תודעתית**. היא מפנה את רוב כוחות הקהילה למישור הפנים-קהילתי, תוך הימנעות מניסיון לסייע בהתארגנות הקהילה לפעול לשינוי הקונטקסט הכלכלי, הפוליטי והחברתי הרחב יותר.

## **פיתוח קהילתי-כלכלי (Community Economic Development)**

גם כשעולה בידי השלטון המרכזי ליישם מדיניות כלכלית מוצלחת, המניבה אחוזי-צמיחה נאים, אין ערובה שצמיחה זו תביא לפיתוח אזורי ולצמצום העוני (Blakely & Bradshaw, 2002). לעתים קרובות פירותיהם של תהליכי צמיחה כלכליים אינם אחידים. גורמים כגון ריחוק גיאוגרפי ממרכזי פעילות כלכלית, היעדר תשתית אזורית כלכלית, מאפיינים חברתיים ייחודיים, היעדר מנהיגות כלכלית מקומית ורמת-הון חברתית נמוכה, עלולים להקשות על השלטון המרכזי לקדם התפתחות כלכלית אזורית שוויונית. בנוסף, גורמים פוליטיים שונים, כגון שחיתות שלטונית מקומית, קונפליקטים

אזורים והיעדר תשתית שלטונית מקומית, עלולים לחסום צמיחה כלכלית מקומית. גישה זו שואפת להגיע לפיתוח אזורי בר-קיימא (Sustainable Development). פיתוח קהילתי-כלכלי הוא אסטרטגיה קהילתית להתמודדות עם עוני באמצעות פיתוח כלכלי-לוקאלי (Giloth, 1998). גישה זו המכונה "אזרחות אקטיבית" מבטאת שינוי באסטרטגיות קהילתיות להתמודדות עם עוני. מצד אחד היא מטילה ספק ביכולת כוחות השוק לפתור את בעיית העוני, אך גם מבטאת אכזבה מיכולת מדינת הרווחה לפתור בעיות חברתיות באמצעות מדיניות חברתית מרכזית וחקיקה חברתית. שיח זה גורס שמימושה של האזרחות מותנה בנטילת אחריות אקטיבית מצד העניים לשיפור מצבם. לפי תפיסה זו, על הקהילות העניות ליטול אחריות פעילה לגורלן ולהתמודד עם בעיותיהן הכלכליות והחברתיות מתוך גישה של נשיאה באחריות באמצעות שיקום המשאבים הפנימיים לייצור הכנסה.

פיתוח קהילתי-כלכלי הוא תהליך תכנוני לשינוי חברתי כולל. גישה זו גורסת שהשתתפותם הפעילה של העניים עצמם בתהליכי שינוי היא תנאי להתמודדות עם עוני. לפי גישה זו, פיתוח קהילה פירושו פיתוח כלכלי. שירותים חברתיים חייבים להתפתח מתוך ראייה כוללת של הצרכים הכלכליים של הקהילה. פיתוח כלכלי הנושא את עצמו, פירושו פיתוח הנותן מענה לצרכי הקהילה בהווה, תוך העצמת יכולתה של הקהילה להתמיד בו ללא עזרה חיצונית בעתיד.

רבים הם יתרונותיה של גישת הפיתוח הקהילתי-כלכלי להתמודדות עם עוני. היא מותאמת למאפיינים תרבותיים ודמוגרפיים מקומיים. היא מגבירה את ההשתתפות האקטיבית של קבוצות חברתיות ותרבותיות מודרות, תוך שילובן בפעילות כלכלית. היא מעודדת שיתוף-פעולה כלכלי בין קבוצות שונות בקהילה, שאין ביניהן מסורת של שיתוף-פעולה. היא תורמת לבניית תשתית כלכלית על-ידי שיתוף-פעולה אסטרטגי בין קהילות עניות לבין מוסדות שלטוניים ופיננסיים. יתרה מזו, היא תומכת בבניית הון חברתי על-ידי פיתוח מנהיגות כלכלית מקומית.

לצד יתרונות אלה, נטענות נגד תפיסה זו מספר טענות מרכזיות (Popple, 2000a; 2006b; 2006). היא עונה על בעיות העוני של קהילות עניות, מכיוון שהיא מתעלמת משינוי התנאים החברתיים הבלתי-הוגנים אשר יוצרים אי-שוויון בין אזורים ומעמדות שונים בחברה. במלים אחרות: היא מתעלמת מההקשר המאקרו-מערכתי של הבדלים חברתיים בין קהילות אזוריות שונות. יתרה מזו, היא מטילה על הקהילה הענייה את עיקר האחריות לפערים בין קהילות עניות לעשירות, ובכך היא פוטרת את השלטון המרכזי מרפורמות חברתיות. כמו כן נטען כי גישה זו מתעלמת מתהליכי גלובליזציה, המעמיקים את הפערים בין אזורים שונים בעולם. נטען שהיא מטעה בכך שהיא מתעלמת ממחסומים



מערכתיים חמורים המקשים על פיתוחן הכלכלי של קהילות עניות. היא מטילה משימה כבדה על קהילה שאין בידיה כלים, ידע ומשאבים מינימאליים הנחוצים לממשה. שכן, פיתוח כלכלי אזורי הנושא את עצמו, מצריך השקעה חיצונית מתמשכת בהון, בהכשרה ובפיתוח תשתיות של קהילה. צרכים אלה מגבירים את תלותה של הקהילה הענייה בגורמים חיצוניים. כמו כן נטען שפיתוח קהילתי כלכלי מתבסס על ענפים כלכליים בעלי רווחיות מוגבלת, ובכך הוא מנציח את נחיתותה הכלכלית (Shaw, 2004).

## בניית נכסים (Asset Building)

בניית נכסים היא גישה שצמחה על רקע קוצר-ידה של מדיניות חברתית המבוססת על תשלומי-העברה, להתמודד בהצלחה עם בעיות עוני בקרב קהילות עניות (Tyuse & Birkenmaier, 2005). חרף האפקטיביות של מדיניות חברתית המבוססת על תשלומי-העברה בצמצום סטטיסטי של תחולת העוני, לא הצליחה מדיניות זו להוריד מהותית את ממדי העוני לפני תשלומי העברה. גישת בניית הנכסים גורסת שניתן לצמצם את ממדי העוני בקרב קהילות עניות על-ידי יצירת תנאים שבאמצעותם יהיו חברי הקהילה מסוגלים לרכוש נכסים (Shobe & Boyd, 2005; Padilla & Sherraden, 2005). מדיניות זו מעודדת קהילות לחפש דרכים מקוריות להגביר את יכולת החיסכון שלהן לצבירת נכסים. אסטרטגיה זו, אשר נפוצה כיום באמריקה, תומכת במאמצי קהילות עניות להרחיב את מבחר המשאבים האנושיים, הסביבתיים והכלכליים העומדים לרשותן, על-מנת להגביר את יכולותיהן לרכוש נכסים (Shobe & Page-Adams, 2001). נכסים אלה מגבירים את יכולת הקהילה לשלוט בגורלה (McBride, 2006).

שרידן, הוגה התפיסה, מציע בספרו *Assets for the Poor* לעבור מאסטרטגיה השמה דגש על הגדלת-הכנסה באמצעים "מלאכותיים" של תשלומי-העברה, למדיניות ששמה דגש על-פיתוח יכולת "אמיתית" של קהילות עניות לצבור עצמה כלכלית. לדבריו, אסטרטגיה להתמודדות עם עוני השמה דגש על תשלומי-העברה, מגבירה את יכולת הצריכה של הקהילה אבל אינה משפיעה על הדרך בה הקהילה מייצרת הכנסה. נכסים, בשונה מהכנסות, אינם נצרכים ומתכלים. הם שורדים מחסור ומהווים קרש-קפיצה לפיתוח אישי (Rubin & Sherraden, 2005). נכסים משמשים לקהילה סוג של מלאי קהילתי המשמש תחליף לרשת ביטחון סוציאלי. אחת הדרכים לעידוד בניית תשתית כזו, היא בעידוד קהילות עניות לרכוש את בתיהן על-ידי מתן משכנתאות והלוואות זולות; לקנות מבני-מסחר לפיתוח מסחר זעיר בקהילה; לעודד חיסכון לטווח ארוך ולפתח יזמות עסקית זעירה.

לפי שרידן, משנה הבעלות על נכסים את התפיסה העצמית של העני ומטילה עליו אחריות עצמית לשמירת הנכסים. מדיניות השמה דגש על צבירת נכסים, מגבירה את המוטיבציה לפעולה בכך שהיא מעמידה בפני חברי הקהילה מטרה מוחשית הניתנת להשגה. נכסים, על-פי שרידן, הם החזקות פיננסיות וקניין, רכוש בר-קיימא. נכסים כאלה הם חסכוניות, בעלות על דירה ושותפות בבעלות על עסק. כמו כן, נכסים יכולים לכלול שותפות במפעלים חברתיים ללא כוונות רווח ושותפות בבעלות על משאבים טבעיים או תרבותיים בעלי ערך סמלי או תרבותי העשויים לשמש מקור הכנסה ויצירת עושר לקהילה. גישה זו מעניקה לעניים תקווה ממשית להיחלץ ממעגל העוני. צבירת נכסים, כגון חיסכון או בעלות על דירה, מעצימה את תחושת הביטחון הכלכלי החסר לאדם החי בעוני. בעלות על נכס מהווה תחליף נאות לרשת רעועה של ביטחון סוציאלי שמציעה מדינת הרווחה למשפחה הענייה. כמו כן, ריבוי בעלי-נכסים בקרב הקהילה הענייה, מעלה את יכולת הקהילה לדאוג לעצמה תוך התארגנות עצמית. גישה זו טוענת שקהילה ענייה מחוסרת נכסים, תפתח התנהגות קולקטיבית חסרת אחריות. לעומת זאת, ריבוי בעלי נכסים בקהילה מחייב תכנון לטווח ארוך, לקביעת מטרות ויעדים משותפים שיבטיחו את ערך נכסיהם. בעלות על נכסים יוצרת תלות הדדית בין חברי הקהילה ומאגדת אותם כקבוצה בעלת אינטרס כלכלי משותף. על-מנת לעודד בניית נכסים יש לעודד קהילות לפתח מיומנויות שיווקיות המאפשרות לבני-אדם לשמור על מקורות-פרנסה, להשיג שכר מתקבל על הדעת המאפשר קיום הוגן ויציבות, ולטפח את חוסנה של הקהילה. חוסן קהילתי מאפשר לחברי הקהילה להתבסס, להתגבר על מצב העוני המקשה על חברי הקהילה לממש את עצמם, ולהשיג רמת חיים מספקת. אנשים בעלי-נכסים מסגלים לעצמם דפוסי-התנהגות המזכים אותם ביחס של כבוד מצד החברה הסובבת, הלא-ענייה. על-פי שרידן, דווקא שליטה על נכסים מאפשרת לקהילה להתנגד לתהליכים פוליטיים וחברתיים המעמיקים דיכוי חברתי ושליטה כלכלית שרירותית כלפיהם. היא מעודדת את הקהילה לפתח אוריינטציה נורמטיבית יצרנית, ובו בזמן גם למרוד באי-צדק.

גישה זו גורסת שכל קהילה, ולו הענייה ביותר, היא בעלת נכסים. בני-אדם, כולל אלה החיים בעוני, הם בעלי נכסים טבעיים כגון אינטליגנציה, יצירתיות וחוזק פנימי. קהילות, לרבות קהילות עניות, הן בעלות נכסים משותפים כגון ארגונים קהילתיים, ערכים תרבותיים ופרקטיקות קהילתיות. נכסים אלה עומדים לרשות הקהילה ומהווים תשתית בסיסית לפיתוח אסטרטגיה קהילתית כזו.

בנוסף, הגישה של בניית נכסים מכירה ביסוד המבני של בעיית העוני. היא קושרת את פתרון בעיית העוני בקרב קהילות עניות, לתהליכי חלוקה-מחדש של עושר וקניין

בחברה. גישה זו מעוררת עניין רב בקרב גורמים מממנים, ציבוריים ופרטיים, המוכנים להשקיע בהרחבת מאגר הנכסים של קהילות עניות. סיבה נוספת לאטרקטיביות הגישה בעיני גורמים מממנים, נעוצה בכך שיישום הגישה אינו תלוי בתהליכים ארוכי-טווח לפיתוח קהילתי. זאת, משום שגישה זו פועלת בעיקר ברמת היחיד בקהילה. שינוי הקהילה נעשה על-ידי שינוי התנהגותם הקהילתית של יחידים, תוך הפיכתם לבעלי נכסים בקהילה.

גישה זו נתפסת כגישה נוחה מבחינה פוליטית. היא מתעלמת מחילוקי-דעות אידיאולוגיים בין שמרנים, ניאו-ליברלים וסוציאל-דמוקרטים. היא עולה בקנה אחד עם התפיסה השמרנית הגורסת ששינויים נורמטיביים בדפוסי-חיים של עניים, הם הבסיס לפתרון בעיית העוני. בעיני הניאו-ליברלים, בניית נכסים היא התגשמות חזונום לצמצום מעורבותה של המדינה, בעוד שעבור השמאל נתפסת בניית הנכסים כצעד ראשון לקראת מדיניות המבוססת על צדק חלוקתי.

עם זאת, גישה זו מעוררת ביקורת רבה. אחת הביקורות טוענת שהיא חסרת רגישות מעמדית. שכן, גישת בניית הנכסים שואלת דימויים מעולמו התרבותי והערכי של המעמד הבינוני, וכופה אותם על בני המעמד הנמוך. גישה זו נשענת על דימויים סטריאוטיפיים ביחס לקהילות עניות כקהילות חסרות אחריות חברתית. היא קושרת את הסיבות לעוני עם התנהגות נטולת אחריות של בני-אדם החיים בקרב קהילות עניות. על-פי תפיסה זו, נכסים הם סוג של חיסון חברתי נגד התפתחותה של תרבות עוני. אסטרטגיה זו מסוכנת לאדם העני מכיוון שהיא תורמת לעומס כלכלי הרובץ על כתפיו ממילא, ללא התייחסות אמיתית לפיתוח מקורות הכנסה ריאליים עבור אוכלוסיות עניות. כמו כן נטען שגישה זו מסייעת בידי המדינה להחליש זכויות חברתיות בעיני אוכלוסיות במצוקה והיא מטעה את העני ביצירת חלום מעמדי בלתי-ניתן-להשגה. באופן פרדוקסאלי תומכת גישה זו במעמדות הביניים ובשכבות המבוססות, על-ידי האצת הפעילות הכלכלית המיטיבה דווקא איתם. שינוי אמיתי בחלוקת העושר בחברה, מחייב מדיניות הכנסות ומיסוי מתקדמת, השמה דגש על הקטנת פערי ההכנסה בחברה. מדיניות הפיכת העניים לבעלי-נכסים היא סוג של קואופטציה, באמצעותה העניים הופכים להיות חלק בלתי-נפרד של חברת הבעלות (Ownership Society). השתלבותה של הקהילה הענייה בחברה המעמידה את הבעלות על נכסים כתנאי לחברות בחברה, משמעותה קבלת כללי-משחק חברתיים שמנציחים את נחיתותה. קבלתם של כללי-משחק אלה, פירושה קבלת תנאי-שוק בלתי-הוגנים המבוססים לעתים על שכר זעום, תנאי-עבודה מחפירים והיעדר זכויות חברתיות.

גישה זו מטה את הדיון מבעיית פערי ההכנסה בחברה לסוגיית אי השוויון בבעלות על נכסים. היא מתעלמת מכך שאי-שוויון בבעלות על נכסים אינו אלא פועל-יוצא של פערי-הכנסה – פערים העומדים בבסיס תופעת העוני. לפיכך היא משלה את העני בכך שהיא מציעה לו מקסם-שווא לפתרון בעיותיה של הקהילה הענייה.

# סיכום

נייר-עמדה זה נועד להציע מסגרת תיאורטית וקווים מנחים לגיבוש אסטרטגיה קהילתית להתמודדות עם בעיית העוני בירושלים. לשם כך סקר המסמך ספרות מחקרית עדכנית, ערך דיון תיאורטי בנושא ובחן שלוש גישות רווחות. ראינו כיצד אסטרטגיות להתמודדות עם עוני מושפעות מתפיסות שונות של המושג **קהילה**, מתיאוריות קוטביות על המושג עוני, ומגישות מקצועיות משתנות של פרקטיקה קהילתית.

המסמך בחן את יתרונותיה ומגבלותיה של הקהילה כמסגרת אסטרטגית להתמודדות עם עוני. סקירת הספרות שהובאה בו, מראה כיצד מחקרי-עוני משקפים הגיונות סותרים המאפיינים את התחום. יחד עם זאת, סקירת הספרות מעידה גם על תמימות-דעים באשר לחשיבותה ומרכזיותה של הקהילה כמסגרת אסטרטגית להתמודדות עם עוני.

ראינו שניתן להשתית אסטרטגיה קהילתית יעילה להתמודדות עם עוני על שלושה יסודות: ראשית, אסטרטגיה קהילתית צריכה לשקף את יתרונותיה היחסיים של הקהילה על פני אסטרטגיות אחרות (לאומיות ועירוניות) להתמודדות עם עוני, כפי שהובאו במסמך זה. שנית, היא צריכה להתייחס למגבלות הקהילה להתמודד עם אופייה המאקר-מערכתי של בעיית העוני. שלישית, היא חייבת להיות מותאמת למאפיינים הייחודיים של הקונטקסט התרבותי, הכלכלי, החברתי והפוליטי בו היא מתרחשת. יש להבחין בין תכניות עבור עניים (Programs for the Poor), לבין אסטרטגיות להתמודדות עם עוני בקהילה (Community-Based Anti-Poverty Strategies) ואסטרטגיות להתמודדות עם עוני (Community-Led Anti-Poverty Strategies) המונהגות על-ידי הקהילה. אסטרטגיה זו מבוססת על התפיסה הרואה בקהילה ישות חברתית בעלת Agency. בהקשר זה יש לציין שחלק מהגישות הרווחות שנידונו במסמך זה, נשענות על תפיסה חד-ממדית של המושג "קהילה". יחידת הניתוח של התפיסות האלה היא היחיד החי בקהילה, או השכונה, אך לא הקהילה עצמה. לפי גישות אלה נתפסת הקהילה כמסגרת אינסטרומנטאלית שבאמצעותה יכול השלטון המרכזי לקדם את מדיניותו החברתית. תפיסות אלה מבטלות את מאפייניה הייחודיים של הקהילה כמסגרת דינאמית הנשענת על הגדרה עצמית של חברה, וכמסגרת בעלת זהות, תודעה, יכולת למידה ופוטנציאל להתכוונות משותפת.

אסטרטגיה קהילתית יעילה חייבת להתבסס על מומחיותן של קהילות עניות, המבוססת על "ידע עוני מקומי" (Indigenous Poverty Knowledge) שנאגר בקרבן.

קהילות עניות הן מקור ידע חיוני (Rosenfeld & Tardieu, 2001) וידע לוקאלי זה הוא משאב רב-ערך. התעלמותן של תכניות התערבות בקהילות עניות מקימו של ידע מקומי כזה אינה מקרית. היא מבטאת את חלוקת הכוח הבלתי-שוויונית בין הגורמים החוץ-קהילתיים המתערבים לבין הקהילה. זהו חלק מתהליך הדממת קולות העניים המאפיין את יחסה של החברה הלא-ענייה אל הקהילות העניות (Douglas & Ney, 1998).

עיון ביקורתי בגישות שנסקרו במסמך זה, מצביע על כך שאסטרטגיות קהילתיות להתמודדות עם עוני מתקשות לשקף את האופי הרב-ממדי של בעיית העוני. גישות אלה מתייחסות לביטויים מסוימים של בעיית העוני, כגון מחסור בנכסים או היעדר יזמה כלכלית עצמאית, אך הן ממעטות על-פי רוב להתייחס למורכבות התופעה. אופיין האידיאולוגי הצר של גישות אלה מקשה על-פיתוח אסטרטגיה כוללת ורב-ממדית המתיחסת לאספקטים אינדיווידואליים, תרבותיים-התנהגותיים ומבניים-פוליטיים של בעיית העוני.

מגבלה נוספת של אסטרטגיות קהילתיות, טמונה בכך שהן נשענות לעתים על תפיסות מקצועיות צרות של עבודה קהילתית. כדי להתמודד עם עוני, כמו עם בעיות חברתיות מורכבות אחרות, נדרשת אינטגרציה של גישות מקצועיות. על כן חייבת אסטרטגיה קהילתית יעילה להתבסס על שילוב יצירתי ומתואם של מתודולוגיות קהילתיות (Vodde & Gallant, 2002). שילוב כזה עשוי לנצל את הפוטנציאל הגלום במתודולוגיות שונות כדי לחולל תהליכים קהילתיים שיסייעו בהתמודדות עם העוני.

יודגש שוב: אסטרטגיה קהילתית אינה תחליף למדיניות חברתית עירונית ולאומית. קיומן של קהילות עניות הוא תופעה רחבת-היקף עם הקשרים מאקרו-מערכתיים ברורים. עם זאת, עיון ביקורתי בתפיסות אלה מצביע על קושי בהתייחסות למישור המאקרו-מערכתי (Gans, 1995). התעלמות זו מהקונטקסט החברתי והפוליטי הרחב, מטשטשת את אחריות המדינה בפתרון בעיית העוני ומפנה את תשומת הלב הציבורית והפוליטית מדין בשאלות של מאקרו-כלכלה למישור היחסים הפנים-קהילתיים.

אסטרטגיות קהילתיות חייבות לשאוף לפיתוח מנהיגות מקומית. הצורך בחיזוק ובפיתוח מנהיגות מקומית נובע ממספר טעמים: ראשית, בתנאים מסוימים, קיומה של הנהגה מקומית אמינה ובלתי-תלויה עשוי לתרום להצלחת תכניות התערבות. כידוע, עוני גורם לאבדן אמון והזדהות עם השלטון ועם כל דבר המסמל אותו. קהילות עניות מתייחסות בחוסר-אמון מובן לניסיונות הממסד לקדם עבורן שינויים. קל וחומר כשמדובר בתכניות חברתיות להתמודדות עם עוני. תכניות אלה נתקלות לעתים קרובות בחשדנות, ומעוררות התנגדות. שנית, מנהיגות מקומית עצמאית עשויה לקדם את רמת

הייצוג של הקהילה ביחס לשלטון. כידוע, בניגוד ליכולתן של קבוצות המעמד הבינוני והגבוה, יכולת הייצוג העצמי של קהילות עניות כלפי השלטון המקומי והמרכזי היא נמוכה ביותר. יכולת דלה זו מצמצמת את ההשפעה הפוליטית הנדרשת לקהילות עניות כדי להביא לשינויים רצויים בסדרי-עדיפויות ובהקצאת משאבים עירוניים ולאומיים. הדרך היחידה לשנות את הדינאמיקה הפוליטית הזו, הדוחקת קהילות עניות אל שולי הזירה הפוליטית, היא בחיזוק ופיתוח מנהיגות מקומית בעלת תודעה חברתית, מודעות פוליטית ומיומנויות ייצוג. שלישית, מנהיגות קהילתית עשויה לתרום לגיוס ולניוד הקהילה לפעולה משותפת הדרושה להצלחת השינוי. אחת הביקורות המושמעות כנגד תכניות התערבות בקהילה, נעוצה ברמת ההשתתפות הנמוכה של בני הקהילה בתכניות. על-פי רוב נוצרת שכבה דקה של תושבים הבאים לידי ביטוי בפורומים קהילתיים. כמו כן נמצא שתכניות רבות מנוצלות על-ידי קבוצה מצומצמת של תושבים. מנהיגות מקומית מושרשת עשויה להביא להרחבת מעגל הפעילים וצרכני השירותים והתכניות, ובכך להעמיק את השפעת התכניות על הקהילה.

אסטרטגיות קהילתיות חייבות לעודד את צמיחתן של הון חברתי ולהגדיל את יכולת הבנייה של הקהילה. אחת החולשות של אסטרטגיות המונחות "מעלה-מטה" היא בחוסר העמידות של הישגיהן. הדרך להבטיח את קביעותם של הישגים במאבק בעוני טמונה בהעצמת יכולות הקהילה למצוא פתרונות תוך הסתמכות על כוחותיה הפנימיים (סדן, 1999). מכאן הצורך לבנות תכניות המפתחות את ההון החברתי של הקהילה והמרחיבות את יכולת הבנייה שלה. על כן יש לשים לב לא רק לתוצאות ההתערבויות, אלא גם לתהליכים המביאים לתוצאות אלה.

עוני הוא תופעה אוניברסאלית, אולם הדרך בה בני-אדם מגדירים את התופעה, חווים אותה ומעניקים לה משמעות, משתנה מתרבות לתרבות. גישות רווחות להתמודדות עם עוני נושאות אופי אוניברסאלי אך מתעלמות מהקשרים תרבותיים ייחודיים. כדי להגביר את ההלימה בין הפתרונות המוצעים לבין מאפיינים ייחודיים של קבוצות שונות בקהילה, יש לפתח אסטרטגיה רגישה להבדלים תרבותיים. הצלחתן של התערבויות תלויה במידה רבה במידת ההלימה שלהן לתפיסות העוני הסובייקטיביות של קבוצות שונות בקהילה. מכיוון שתפיסות אלה מושפעות מהבדלי קגדר, תרבות, גיל, ומשתנים אחרים, חייבות אסטרטגיות קהילתיות להתמודדות עם עוני להכיר תפיסות אלה ולהתחשב בהן (Fong, 2004).

# המלצות

1. אסטרטגיה קהילתית להתמודדות עם עוני חייבת להתבסס על יתרונותיה של הקהילה כמסגרת יעילה להתמודדות כזו. לשם כך יש לעבור מתפיסה של פיתוח שירותים בקהילה, או באמצעות הקהילה, לחשיבה אסטרטגית המעודדת התמודדות של הקהילה עם בעיית העוני, **מתוך ועל-ידי** הקהילה.

ירושלים היא עיר בעלת תשתית ארגונית קהילתית מפותחת. מומלץ להתחיל בתהליכי הכשרה אזוריים (דרום-מערב, מזרח, צפון) משותפים לצוותים מקצועיים של אגף הרווחה, מרכזים קהילתיים, ארגוני סנגור ועמותות רלוונטיות. מטרת ההכשרה היא להקנות ידע, כלים ומיומנויות לגיבוש וליישום תכנית-פעולה אסטרטגית אזורית וקהילתית להתמודדות עם עוני. בכל אזור יוקם מטה אזורי משותף לארגונים אלה, שיהיה אחראי לפיתוח ולליווי התהליך. כמו כן מומלץ להקים קרן למפעלים קהילתיים להתמודדות עם עוני, שתעמיד לרשות הקהילות השונות תקציבי-פעולה הנחוצים למימוש תכניות-עבודה.

2. אסטרטגיה קהילתית להתמודדות עם עוני, חייבת לשקף את **ההגדרה העצמית** של הקהילה. תהליכי הגדרה עצמית של קהילה וקביעת גבולותיה, הם תהליכים דינאמיים הניתנים לשינוי, לפרשנות ולמיון. אנשי-מקצוע ושירותים חברתיים חייבים להכיר ולהתחשב בהגדרות אלה באמצעות תהליכי הידברות קהילתיים מתמשכים.

מומלץ להתחיל בתהליך שיטתי ומתמשך של דיאלוג עם קהילות וקבוצות עניות בעיר, על-מנת ללמוד על הדרך בה קבוצות אלה מגדירות את עצמן, את מצבן ואת הדרכים להתמודדות. ידע זה הוא בסיס לפיתוח תכנית אסטרטגית ייחודית לכל קהילה.

3. יש להשתית אסטרטגיות קהילתיות על תפיסה רב-ממדית של הקהילה. תפיסה זו משלבת ממדים מרחביים עם הממד הפונקציונאלי והתודעתי של הקהילות השונות. אסטרטגיה קהילתית יעילה להתמודדות עם עוני, חייבת להתייחס אל הקהילה כישות חברתית בעלת Agency, תודעה, ויכולת למידה עצמית. אסטרטגיה מסוג זה עשויה להיות גורם מכונן הן מבחינת זהות קהילתית ייחודית והן מבחינת צמיחת התודעה החברתית הנחוצה לשחרור ממצב העוני.



מומלץ כי תכנית אסטרטגית אזורית תשלב תפיסה מרחבית קהילתית (אזורית ושכונתית) עם תפיסה פונקציונאלית (קבוצות אינטרסים) ותפיסה קהילתית תרבותית (עולים, חרדים וערבים). תפקידם של אנשי המקצוע לסייע בידי קבוצות עניות למצוא את האינטרס הקיבוצי ולפעול למימושו תוך גילוי וגיבוש זהות ותודעה משותפת.

4. אסטרטגיות קהילתיות להתמודדות עם עוני, חייבות להישען על **ידע מקומי**. קהילות אלה הן מקור מומחיות. ידע לוקאלי הוא משאב חיוני להתמודדות עם עוני, אך לרוב אינו נלקח בחשבון בפיתוח תכניות-התערבות. מחקרי עוני אתנוגרפיים ומחקרי-עוני איכותיים אחרים, מצביעים על החשיבות העצומה של קולות העניים להבנת מורכבותה של הוויית החיים בעוני. קולות אלה שופכים אור על הצלחתן או כישלונן של יוזמות ותכניות שנבנו עבורם על-ידי הממסד. אסטרטגיות קהילתיות להתמודדות עם עוני חייבות להישען על מומחיות זו של חברי הקהילה, שהיא מומחיות המבוססת על "ידע החיים בעוני". קולות אלה עשויים לאושש או להפריך את ההנחות, האמונות והדימויים מהם בנוי השיח המקצועי והחברתי הדומיננטי ביחס לבעיית העוני.

תכנית אסטרטגית קהילתית תזון בידע הנובע מתוך הקהילה. על אנשי המקצוע לפתח כלים ללמידה רפלקסיבית משותפת עם חברי קהילות. אסטרטגיה קהילתית תתבסס על למידה מתוך עשייה (Reflection on Action) בתהליך משותף ומתמשך של אנשי המקצוע ובני הקהילה (Schon, 1983).

5. יש לפתח **התערבויות כוללות ורב-ממדיות** המשלבות התייחסות לאספקטים ולביטויים שונים של בעיית העוני. לעומת עומק המחלוקת התיאורטית סביב סיבתיות העוני, קיימת תמימות-דעים רחבה ביחס לשאלה מהם האינטרסים המשותפים הנוצרים כתוצאה מהחיים בעוני. אינטרסים אלה הם הרחבת הכנסה והקטנת הוצאות, תמיכה במשפחות עניות מול שחיקת העוני, הנגשת שירותים, העלאת רמת ההון האנושי, הסרת מחסומים מערכתיים, פיתוח הזדמנויות לחיזוק ההון החברתי, עידוד ההשתתפות, העמקת ההשפעה הפוליטית, וכדומה. התמקדות באינטרס המשותף המובהק של הקהילה, עשויה לאפשר התמודדות מערכתית רב-ממדית המשלבת מודלים תיאורטיים שונים.

מומלץ לפתח תכנית המשלבת פיתוח כלכלי וחברתי של הקהילה, תוך התייחסות לצרכים הפרטניים הקונקרטיים של חבריה. יש לפתח תפיסה קהילתית של פיתוח כלכלי על-ידי תכניות להעלאת הרמה המקצועית של הקהילה, שיפור תשתית החינוך,

פיתוח מפעלים כלכליים קהילתיים להרחבת ההכנסה ולהקטנת הוצאות הצריכה, הנגשה והרחבת תשתית השירותים האישיים והקהילתיים.

6. קידום פתרונות קהילתיים לבעיות מורכבות כבעיית העוני, מצריך גיבוש של **מתודולוגיה קהילתית אינטגרטיבית** המשלבת פיתוח שירותים עם תהליכי סנגור, פיתוח קהילתי, ופרקטיקות קהילתיות נוספות.

מומלץ שתכניות אסטרטגיות אזוריות יפעלו מתוך ריבוי מתודולוגיות קהילתיות, תוך שימת דגש על כך שכל תכנית תקדם את רמת המעורבות של חברי הקהילה ותתרום להגדלת ההון החברתי שלה.

7. אסטרטגיה קהילתית אינה תחליף למדיניות חברתית כוללת. אסטרטגיה קהילתית להתמודדות עם עוני חייבת לשלב **התנייחות לקונטקסט החברתי, הפוליטי והכלכלי**. אסטרטגיות אלה חייבות לעודד את הקהילה להשפיע על שינוי סדרי-עדיפויות לאומיים ועירוניים על-ידי התארגנות קהילתית.

מומלץ שלצד התכניות הייחודיות, ייעשה מאמץ לעודד את הקמתן של שדולות וקואליציות קהילתיות לשינוי חברתי. שדולות אלה יפעלו במישור עירוני וארצי לשינוי סדרי עדיפויות עירוניות ולאומיות בנושא העוני. פעולות אלה ייעשו מתוך שיח של זכויות חברתיות וצדק חלוקתי, ותוך דחיית שיח המתייג קהילות עניות כקהילות חלשות האשמות במצבן. פעולות אלה ילוו על-ידי אנשי-מקצוע מיומנים ומנוסים בתהליכי שינוי, תוך עידוד הצמיחה של תודעה חברתית ביקורתית.

8. אסטרטגיות קהילתיות להתמודדות עם עוני חייבות לעודד ולהישען על **פיתוח מנהיגות מקומית**. כמו כן, אסטרטגיות קהילתיות להתמודדות עם עוני חייבות לחזק את **ההון החברתי (Social Capital)** ואת **יכולת הבנייה (Capacity Building)**.

תכניות קהילתיות אזוריות וייחודיות יתמכו בהגדלת יכולת הקהילה לניהול עצמי, תוך הרחבת מאגר המיומנויות, הידע והניסיון למצוא תשובות קהילתיות לבעיות חברתיות המקשות על צמיחת הקהילה.

9. אסטרטגיות קהילתיות להתמודדות עם עוני חייבות לשקף את המאפיינים הייחודיים של הקהילה. יעילותן של אסטרטגיות קהילתיות כאלה תלויה במידת הלימתן למאפיינים התרבותיים, החברתיים וההיסטוריים הייחודיים של הקהילות השונות.

מומלץ שתכניות-פעולה ימומשו ברגישות תרבותית והתאמה לתפיסות הייחודיות של הקהילות השונות. יש לדאוג להכשרה מתמדת של אנשי-מקצוע לפיתוח פרקטיקות שיהיו רגישות להבדלים התרבותיים, הלאומיים והמעמדיים של הקהילות והקבוצות החיות בעיר. מומלץ לשים דגש מיוחד על פיתוח אסטרטגיה קהילתית ייחודית לאזור מזרח העיר ולקהילות החרדיות של העיר. קהילות אלה הן הקהילות העניות ביותר בירושלים, ואסטרטגיה קהילתית למגזרים אלה חייבת להתחשב במאפיינים הפוליטיים, התרבותיים, הכלכליים, הדתיים והחברתיים המיוחדים אותם.

# ביבליוגרפיה

- גרבין, א. ולוי, ג. (2000). **השסע החברתי-כלכלי בישראל**. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה. נייר עמדה מס' 21.
- דהן, מ. (1998). **האוכלוסייה החרדית והרשות המקומית: חלק א' – התחלקות ההכנסות בירושלים**. ירושלים: מכון ירושלים לחקר ישראל.
- דורון, א. (1995). **בזכות האוניברסאליות: האתגרים של המדיניות החברתית בישראל**. ירושלים: מגנס.
- היימן, א. (2006). **טבלת פערים סוציו-אקונומיים בין אזורים בירושלים**. אגף הרווחה. עיריית ירושלים.
- המוסד לביטוח לאומי (2006). **ממדי העוני והפערים בהכנסות 2005, ממצאים עיקריים**. מחלקת מחקר. המוסד לביטוח לאומי.
- חסון, ש. (1977). **שיכוני העולים בערים הוותיקות בישראל – חקירה גיאוגרפית של הבדלות חברתית**. ירושלים: האוניברסיטה העברית בירושלים.
- יפה, א. (1991). **קרנות גמילות חסד: מערכת סוציאלית-כלכלית להשלמת הכנסה. חברה ורווחה י"ב: 74-90**.
- כורזים, ק. י. (2000). **עבודה קהילתית ממסדית וחוץ ממסדית בישראל: האם כיוונה לקראת מאזן כוחות חדש? חברה ורווחה**. כרך כ"ב (3), 325-343.
- סבירסקי, ש. וקונר-אטייס, א. (2005). **תמונת מצב חברתית 2005**. מרכז אדווה. ישראל.
- סדן, א. (1999). **העצמה קהילתית. חברה ורווחה**, כרך טז (2), 143-162.
- סטריאר, ר. (2001). **מהדרה למעורבות חברתית. חברה ורווחה**, כ"א, 2, 213-231.
- סמוחה, ס. וקראוס, ו. (1986). **מוצא עדתי בתור גורם בהשגת סטטוס בישראל. מגמות** כ"ט: 284-305.
- פרידמן, מ. (1991). **החברה החרדית. מקורות, מגמות ותהליכים**. ירושלים: מכון ירושלים לחקר ישראל.
- קרומר נבו, מ. (2000). **מחקר באזורי כאב: סיפורי חיים של נשים במצוקה כלכלית וחברתית עמוקה ומתמשכת בישראל**. חיבור לשם קבלת תואר דוקטור לפילוסופיה, האוניברסיטה העברית בירושלים, ירושלים.

רוזנפלד, י. מ. (1993). שותפות: קווים לפיתוח פרקטיקה של עבודה סוציאלית עם ולמען אוכלוסיות מובסות. *חברה ורווחה* י"ג (3): 225-235.

שלהב, י. (1991). *עיירה בכרד: גיאוגרפיה של התבדלות והשלמה*. ירושלים, מכון ירושלים לחקר ישראל.

Abramovitz, M. (1988). *Regulating the lives of women: Social welfare policy from colonial times to the present*. Boston: South End Press.

Abramovitz, M. (2001). Learning from the history of poor and working class women's activism. *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 577 (1): 118-30.

Ajzenstadt, M., & Gal, J. (2001). Appearances can be deceptive: Gender in the Israeli welfare state. *Social Politics*, 8 (3), 292-324.

Alcock, P. (2006). *Understanding poverty*. Third edition. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Ash, A. (2005). Local community on trial. *Economy & Society*. 34 (4): 612-633.

Bar Yosef, R. (1996). Israel: Resistance of poverty to change. In E. Oyen, S. Miller, and S. Samad (Eds.), *Poverty: A global review. Handbook on international poverty research*, (pp. 429-452). Oslo: Scandinavian University Press.

Beresford, P. & Hoban, M. (2005). Poverty in anti poverty and regeneration work and research. Overcoming barriers and creating opportunities. Joseph Rowntree Foundation. [http:// www.jrf.org.uk/](http://www.jrf.org.uk/)

Berrick, J. D. (1995). *Faces of poverty. Portraits of women and children on welfare*. Oxford: Oxford University Press.

Birkenmaier, J. & Tyuse, S.W. (2005). Affordable financial services and credit for the poor: The foundation of asset building. *Journal of Community Practice*, 13(1): 69-85.

Blakely, E.J., & Bradshaw, T. K. (2002). *Planning local economic development*. Thousand Oaks: Sage.

Bolland, J. M., & McCallum, D. M. (2002). Neighboring and community mobilization in high-poverty inner-city neighborhoods. *Urban Affairs Review*, 38(1), 42-69.

Boven, K. & Morohashi, K. (2002). *Best practices using indigenous knowledge*. Joint publication of Nuffic and UNESCO/MOST. Paris and Hague.

- Bowen, G., Martin, J., Mancini, J. A., & Nelson, J. (2000). Community capacity: Antecedents and consequences. *Journal of Community Practice*, 8(2), 1-21.
- Bradshaw, T. (2006). Theories of poverty and anti poverty programs in community development. Rural Poverty Research Center. Working paper No. 06-05. <http://www.rprconline.org/>
- Chambers, R. (1997). Poor people's realities: The professional challenge. In Y. Atal and E. Oyey. *Poverty and participation in civil society*. Unesco. New Delhi: Abhinav.
- Chambers, R. (2001). The world development report: Concepts, content and a Chapter 12." *Journal of International Development* 13 (3): 299-306.
- Cohen, R. & Long, G. (1998). Children and anti poverty strategies. *Children & Society*, 12, 73-85.
- Comparative Research on Poverty (CROP), (2006). Official Website. <http://www.crop.org/>
- Craig, G. (1998) 'Community development in a global context', *Community Development Journal*, 33(1), pp. 2-17.
- Dodson, L. (1998). *Don't call us out of name: The untold lives of women and girls in poor America*. Boston: Beacon Press.
- Dominelli, L. (1996). Deprofessionalizing social work: Anti oppressive practice, competencies and postmodernism. *British Journal of Social Work*, 2 (1): 79-97.
- Douglas, M., & Ney, S. (1998). *Missing persons*. New York: Russel Sage.
- Durkheim, E. (1984). *The division of labour in society*. London: Macmillan (Originally published in 1893)
- Edin, K., & Kefalas, M. (2005). *Promises I can keep. Why poor women put motherhood before marriage*. Berkley: University of California Press.
- Egendorf, L.K. Ed. (1999). *Poverty: Opposing views*. San Diego: Greenhaven Press.
- Etzioni, A. (1993). *The spirit of the community*. New York: Touchstone.
- Etzioni, A. (1995). *Right and the common good: The communitarian perspective*. New York: St Martin's Press.

- Etzioni, A. (1998). *The new golden rule: Community and morality in a democratic society*, New York: Basic Books.
- Everingham, C. (2003). *Social justice and the politics of community*. Aldershot: Ashgate.
- Feagin, J. R. (1975). *Subordinating the Poor: Welfare and American beliefs*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall
- Figueira-McDonough, J. (1995). Community organization and the underclass: Exploring new practice directions. *Social Service Review*, 69(1).
- Freire, P. (1970). *Cultural action for freedom*. Cambridge: Harvard Educational Review.
- Fong, R. (2004). *Cultural competent practice with immigrants and refugee children and families*. New York: The Guilford Press.
- Gans, H. (1995). *The war against the poor: The underclass and anti poverty policy*. New York: Basic Books.
- Giloth, R. (1998). Jobs, wealth, or place: The faces of community economic development. *Journal of Community Practice*, 5 (1/2): 11-27.
- Giddens, A. (1998). *The third way: The renewal of social democracy*, Cambridge: Polity Press.
- Giddens, A. (ed.) (2001). *The Global Third Way Debate*. Cambridge: Polity Press.
- Hays, S. (2003). *Flat broke with children: Women in the age of Welfare Reform*. Oxford: Oxford University Press.
- Krishna, A. (Ed.) (2001). *Changing policy and practice from below: Community experiences in poverty reduction. An examination of nine case-studies*. Civil Society Team of the United Nations Development Programme (UNDP). United Nations.
- Lewis, O. (1961). *The children of Sanchez*. England: Penguin Books.
- Lewis, O. (1996). "The Culture of Poverty.", G. Gmelch and W. Zenner, eds. *Urban Life*. Waveland Press.
- Mamelli, A. (1997). Poverty and group consciousness: The role of legal aid in social reforms. In A. Kjonstad, and J. Wilson (Eds.), *Law, power and poverty*, (pp. 71-82). Bergen: CROP Publication.

- McBride, A.M., Sherraden, M.S., & Pritzker, S. (2006). Civic engagement among low-income and low-wealth families: In their words. *Family Relations*, 55, 152–162.
- Marx, K. (1963). Contradictions: The division of labour, alienation, class, state. In Bottomore, T. & Rubel, M. *Karl Marx*, pp. 110–111. London: Penguin.
- Narayan, D. (2000). *Voices of the poor: Can anyone hear us?* New York: Oxford University Press for the World Bank.
- O’Conors, A. (2001). *Poverty knowledge. Social science, social policy, and the Poor in Twentieth-century U.S. history*. Princeton: Princeton University Press.
- Padilla, Y.C. & Sherraden, M. (2005). Community and social policy issues: Persistent poverty, economic inclusion, an asset building. In M. Weil (ed.) *The handbook of community practice*, pp. 103–116. Thousands Oaks, CA: Sage Publications.
- Popple, K. (2000a) ‘Critical Commentary: community work (1)’, *British Journal of Social Work*, 30(1), pp. 109–114.
- Popple, K. (2000b) ‘Critical Commentary: community work (2)’, *British Journal of Social Work*, 30(5), pp. 673–678.
- Popple, K. (2006). Community development in the 21st century: A case of conditional development. *British Journal of Social Work* 36, 333–340.
- Putnam, R.D. (2000). *Bowling alone*. New York: Simon Schuster.
- Rosenfeld, J. M. & Tardieu, B. (2000). *Artisans of democracy: How ordinary people, families in extreme poverty and social institutions become allies to overcome social exclusion*. Lanham: University Press of America.
- Rubin, H.J. & Sherraden, S. M. (2005). Community economic and social development. In M. Weil (ed.) *The handbook of community practice*, pp.475–494. Thousands Oaks, CA: Sage Publications.
- Schon, D. (1983). *The reflective practitioner*. New York: Basic Books.
- Schram, S. (2000). *After welfare. The culture of postindustrial social policy*. New York: New York University Press.



- Shobe, M.A. & Page-Adams, D. (2001). Assets, future orientation, and well-being: Exploring and extending Sherraden's framework. *Journal of Sociology and Social Welfare*, 28 (3), 109-
- Shobe, M.A. & Boyd, A.S. (2005). Relations between assets and perceived economic strain: Findings from an anti poverty policy demonstration. *Journal of Community Practice*, 13 (2): 21-33.
- Shaw, M. (2004). *Community work: Policy, politics and practice*, Working papers in social sciences and policy. Social Policy University of Hull and Edinburgh.
- Social Exclusion Unit (2001). *A new commitment to neighborhood renewal*. National strategy action plan. London.
- Strier, R. (2005). Gendered realities of poverty: Men and women's views of poverty in Jerusalem. *Social Service Review* 79 (2): 344-367.
- Tonnies, F. (1955). *Community and association*. London: Routledge & Kegan Paul (originally published in 1889).
- United Nation Development Programme (2004). *Human development report 2004*. New York: United Nation Development Programme Publication.
- Vodde, R., & Gallant, J. (2002), Bridging the gap between micro and macro practice: Large scale change and a unified model of narrative-deconstructive practice. *Journal of Social Work Education*, 38 (3), 439-459.
- Wignaraja, P. (1997). Poverty eradication through participatory development: Lessons from South Asia. In Y. Atal and E. Oyen (Eds.), *Poverty and participation in civil society*. Unesco. New Delhi: Abhinav.
- Wilson, F., Nazneen, K., & Einar, B. (eds.). (2001). *Poverty reduction. What role for the state in today's globalized economy?*, CROP International Studies in Poverty Research. London and New York: Zed Books.
- Weil, M. (2005). Introduction. Contexts and challenges for 21<sup>st</sup>-Century. In M. Weil (ed.) *The handbook of community practice*, pp. 3-33. Thousands Oaks, CA: Sage Publications.
- World Bank Group (2005). *World development indicators*. World Bank.  
<http://devdata.worldbank.org/wdi2005/index2.htm>



the discourse that labels poor communities as weak communities, guilty for their own weaknesses. These activities should be accompanied by the work of professionals with experience with social change, who should encourage the emergence of social consciousness and criticism.

8. Community strategies for dealing with poverty must encourage and rely upon the development of local leadership. They must also strengthen the social capital and capacity building of the communities themselves. Special regional and community plans should support the growth in the abilities of the community to administer itself, by way of an expansion of the supply of skills, knowledge, and experience that will help provide community solutions to the social problems that stymie community growth.
9. Community strategies for dealing with poverty must reflect the special characteristics of the community. The effectiveness of such community strategies is largely dependent on their being appropriate to the particular cultural, social, and historical qualities of the communities. Plans of action should be implemented with sensitivity to the cultural and conceptual outlooks of the different communities. Professionals should be regularly trained to develop practices that take into account cultural, national, and class differences among communities and groups resident in the city. Special emphasis should be given to the development of community strategies appropriate to East Jerusalem and the Ultra-Orthodox communities. These communities are the poorest in Jerusalem, and community strategies for dealing with these sectors must take into account the political, cultural, economic, religious and social characteristics particular to them.

by poverty. These interests are the expansion of income and the reduction of expenditures, support of poor families as opposed to the exhaustion that develops, access to services, raising of social capital, the removal of structural obstacles, the development of opportunities for strengthening social capital, the encouragement of participation, the fostering of political influence, etc. The focusing on the clear communal interest of the community is likely to facilitate systematic and multi-dimensional confrontation that combines different theoretical models.

It is recommended that an integrative plan be prepared that entails social and economic development of the community, which includes reference to the concrete and particular need of the community members. Plans for the community should be prepared that involve economic development with such components as programs for raising the professional level, improving the educational infrastructure, expanding employment possibilities, and widening the availability of services.

6. The advancement of community solutions to complex problems such as that of poverty requires the forging of an integrative community methodology that combines the development of services with advocacy, community development, and other community projects.

Regional strategic plans should be undertaken through a variety of community methodologies, with emphasis put on the aim that each project further the level of involvement of the community members and serve to increase the community's social capital.

7. Community strategy is not a substitute for overall social policy. Community strategy for dealing with poverty must incorporate reference to the social, political, and economic context. These strategies must encourage the community to influence changes in priorities on a national and municipal level by community organization.

Together with special programs, efforts should be made to encourage the creation of lobbies and community coalitions for social change. Such lobbies will act both on the local and national level to change city and national priorities on the subject of poverty. These actions should be undertaken as part of the discourse on social rights and distributional justice, and reject

space, functionality, and consciousness of the different communities. An efficient community strategy for dealing with poverty must relate to the community as a social entity, with agency, awareness, and the capacity to learn. This sort of strategy may be a constitutive factor, both in terms of the formulation of a special community identity and the emergence of social awareness necessary for breaking the bounds of poverty.

A regional strategic plan should incorporate a concept of a spacial community (region and neighborhood) with a functional concept (groups and interests) and a cultural community one (immigrants, Ultra-Orthodox, and Arabs). The role of professionals should be to assist poor groups to identify their group interests and to act to pursue them as part of their discovery and the crystallization of a communal identity and awareness.

4. Community strategies for dealing with poverty must rely on local knowledge. These communities are a source of expertise. Local knowledge is a necessary resource for dealing with poverty, although it is generally not taken into consideration in the development of plans for intervention. Ethnographic and other qualitative research on poverty indicate the great importance of the voices of the poor in understanding the complexity of the experience of life in poverty. These voices shed light on the successes and failures of initiatives and programs that were designed for the poor by the establishment. Community strategies must rest on the expertise of the members of the community, expertise based on living the life of the poor. These voices may serve to support or contradict assumptions, beliefs, and images around which the dominant social and professional dialogue on poverty tends to revolve. Plans for community strategies must be fed by information from within the community. Professionals must develop the tools for learning together with members of the community. Community strategy should be founded on reflection through action in a joint, ongoing process involving both professional and community members (Schon, 1983).
5. Comprehensive and multi-dimensional interventions should be developed that integrate different aspects and expressions of the problems of poverty. In contrast to the depth of disagreement over theoretical matters, there is a wide consensus regarding the question of what communal interests are created

# Recommendations

1. Community strategies for dealing with poverty must be based on the advantages of a community as an efficient framework for such a confrontation. Thus the outlook must be changed from one based on the development of services **in** the community or **through** the community to strategic thinking that encourages confronting the problem of poverty **from within** the community and **by** the community.

Jerusalem is a city with a well-developed infrastructure of community organization. It is recommended to begin processes of preparation of regional professional teams (south-west, east, and north) of the welfare division, community centers, advocacy organizations, and relevant NGOs. The goal of this preparation is to provide information, tools, and skills for the consolidation and implementation of regional and community-based strategic plans of action for confronting poverty. In each area a joint regional administration should be established, including members of the assorted organizations, that will be responsible for the development and supervision of the process. It is also recommended that a fund be set up to help community enterprises and make the necessary resources available to them for realizing the planned projects.

2. A community strategy for dealing with poverty must reflect the community's self-definition. The process of self-definition of a community and the setting of its boundaries are dynamic processes that may undergo change, interpretation, and negotiation. Professionals and providers of social services must recognize and take into consideration these definitions through processes of on-going community debate.

It is recommended that a systematic and continuing process of dialogue be begun with poor communities and groups in the city, in order to learn about the way these groups define themselves, their status, and their ways of coping. This information will serve as a basis for developing unique strategic programs for each community.

3. Community strategy must be founded on a multi-dimensional understanding of the community. This kind of understanding integrates the dimensions of

a battle against poverty is to empower the community to find solutions by relying on its own internal strengths. Therein lies the importance of building a program that cultivates the social capital of the community and widens its capabilities for building itself. It is important to pay attention not only to the results of the intervention but to the processes by means of which these results are produced.

Poverty is a universal phenomenon, but the ways in which people define it, experience it, and give it meaning vary from culture to culture (Strier, 2005). Yet popular approaches to dealing with poverty aspire to be of a universal nature, ignoring the individual cultural context in which it is found. In order to increase the suitability of proposed solutions to the special characteristics of the different groups in the community, strategies should be developed that are sensitive to cultural differences. The success of intervention depends to a large extent on how appropriate the subjective concept of poverty is to different groups in the community. Since concepts and perceptions are affected by gender, culture, age, and other variables, community strategies for dealing with poverty must take these differences into account.

macro-systemic ties; yet most of the approaches discussed in this research avoid relating to macro-systemic issues. This skirting of the wider social and political context clouds the issue of responsibility at the national level for the problem of poverty and instead directs public and political attention from discussion of macro-economic questions to the level of internal community relations.

Community strategies must aspire to develop local leadership. The need to strengthen local leadership stems from a number of sources. First, in certain conditions the existence of a reliable and independent local leadership may contribute to the success of programs for intervention. Poverty leads to loss of confidence in and identification with figures of authority and anything associated with them, and therefore attempts by the establishment to introduce changes are often met with suspicion and opposition. Second, independent local leadership may advance the level of the community's representation in relation to the authorities; in comparison to the abilities of middle and upper class groups to present themselves, poor communities tend to have far fewer capabilities for presenting themselves to the governing powers. These limited abilities reduce the political sway necessary for introducing changes in the priorities and allocation of resources on both the national and municipal level. The only way to alter the political dynamic that pushes poor communities into the sidelines of political discourse is to reinforce and develop local leadership with social consciousness, political awareness, and the capabilities necessary for representing their communities. Third, community leadership may be of help in galvanizing and moving the community to work together for the success of changes. One of the criticisms often heard regarding programs for community intervention is the low level of participation among community members. In addition, there is often a thin layer of residents that express themselves in community forums, and many programs are taken advantage of only by a very limited group. Deep-rooted local leadership can bring about a widening of the circle of activists and consumers of the services and programs offered, thereby deepening the effects of the programs on the community.

Community strategies must encourage the emergence of social capital and increase the building capabilities of the community. One of the weaknesses of strategies directed from top down or bottom up is the lack of durability of their accomplishments. The way to guarantee the maintenance of the achievements of



A critical discussion of the common approaches to confronting poverty suggests that these approaches rest on a one-dimensional concept of the community. Sometimes a community is perceived only in the narrow sense of a particular space. At other times it is understood only in the instrumental sense of a framework utilized by a governing authority to advance its social policy. These approaches overlook the special characteristics of the community as a dynamic framework resting on the self-definition of its members – with an identity, consciousness, awareness and the potential for group management.

An efficient community strategy must be based on the expertise of the community. Poor communities are rich with a local understanding of poverty. This expertise is a resource of great value. Many programs for intervention ignore the local knowledge acquired by poor communities, and this is not a coincidence. It expresses the unequal division of power between the authorities intervening from outside the community and the members of the community itself. This is part of the silencing of the voices of the impoverished, which is typical of the relations between societies and the poor communities living within them.

A critical consideration of the approaches surveyed in this paper suggests that community strategies for dealing with poverty have difficulty in presenting the many dimensions of the problem. Some of the approaches relate only to particular expressions of poverty, such as the lack of assets or the absence of independent economic initiative, and generally give little attention to the complexity of the situation. The narrow ideological nature of these approaches makes it hard to develop overall or multi-faceted strategies that take into consideration individual aspects, such as cultural-behavioral or structural-political ones, of the problems of poverty in a particular community.

Community strategies are influenced by different professional perspectives on community work. Confronting poverty as a complex social problem requires the integration of a professional approach. Thus an efficient community strategy must be on the creative integration of community methodologies. Such integration must take advantage of the potential inherent in different methodologies in order to initiate community processes for coping with poverty.

Community strategies are not a substitute for national and municipal social policy. The existence of poor communities is a widespread phenomenon, with clear

# Abstract

Jerusalem, Israel's capital, is a city with many poor communities. It is in need of comprehensive national and municipal policy that will raise its standard of living and reduce the poverty of its residents. To achieve this, a strategy sensitive to the special characteristics of the city's special communities must be implemented. This working paper seeks to present a theoretical framework and guidelines for the development of such a community strategy for confronting the problem of poverty in the city.

The following paper reviews literature and recent research, evaluates current approaches, presents a theoretical discussion, and offers parameters for developing such a community strategy. In terms of methodology, the paper distinguishes between community programs dealing with the poor as a target group within a community and strategies that deal with poverty as a community problem. There are many and varied community programs that address "**the poor**" and are generally adopted by welfare services and community organizations. They usually relate to a broad range of the facets and needs of these populations in the framework of the community. On the other hand, a community strategy deals in a special way with "**poverty**": it defines a systematic network, directed and adapted by approaches, plans and activities, whose goals are to combat the problems of poverty within poor communities.

This is a theoretical issue rife with disagreements revolving around different perspectives on the concept of community, widely different theories regarding "poverty", and changing professional approaches to community work.

This paper offers a critical analysis of the advantages and limits of the community as a strategic framework for dealing with poverty. It also reviews a number of popular approaches to community-based confrontation with poverty. On the basis of this evaluation it is possible to point out three foundations on which to build an efficient community strategy for addressing poverty: a) the foundation of the relative advantages of the community as a strategic framework; b) reference to the limitations of the community in dealing with the macro-linked problems of poverty; c) adaptation to the special characteristics of the cultural, economic, social and political context in which the strategy is implemented.



# Introduction

Jerusalem is a city of contrasts. Together with its cultural richness, spiritual depth, captivating beauty, and political-strategic importance, Jerusalem is poverty-struck. Israel's capital is a city of impoverished communities, and the lines of poverty coincide with community borders. Anyone seeking to strengthen Jerusalem must begin by raising the standard of living of its poor residents, and to do so Jerusalem requires a community strategy that will cultivate hope in the needy communities. But it must be clearly stated at the outset: such a strategy is no substitute for municipal and state policies for combating poverty in Jerusalem. The poverty in Jerusalem must not be separated from the larger perspective of the development of social inequality in Israel. On the other hand, social policy that ignores the community-based nature of the city will have difficulty achieving its goals. This paper proposes guidelines for the development of community strategies for dealing with poverty.

Poverty is a complicated and multi-dimensional problem. Its solution necessitates planning in the fields of employment, education, housing, and welfare and requires the allocation of substantial resources. The willingness of the Israeli government and the Jerusalem municipality to designate resources for reducing the city's poverty is a political decision, and only the active organization of groups of needy citizens and those concerned with their well-being (volunteers and NGOs, professionals in the field, and academicians) has a chance of influencing the building of a new, alternative set of national and local priorities.

This working paper is based on relevant research and literature, talks with service managers and professionals in the field, and years of work with the city's poor communities. It is another undertaking of the Jerusalem Institute for Israel Studies to advance the discussion of poverty in Jerusalem.

Special thanks are directed to Prof. Yaacov Bar-Siman-Tov, Ms. Ora Ahimeir, Dr. Maya Choshen, Dr. Johnny Gal, and Dr. Edith Weiss on their help and partnership. I hope that this paper will contribute to the formulation of a community strategy for poverty in Jerusalem, that will assist in strengthening the city's communities.

*Roni Strier, July 2008*



## About the Author

**Dr. Roni Strier** is a lecturer at the School for Social Work of the Faculty for Welfare and Health Studies of Haifa University and a senior adviser to welfare organizations on the development of special services. His research centers on poverty, social exclusion, social inequality on the basis of differences in cultural and gender, and community learning.

The JIIS Studies Series no. 118

## **Anti-Poverty Community Strategies in Jerusalem**

*Working Paper*

**Roni Strier**

This publication was made possible by funds granted by  
the Charles H. Revson Foundation.

The statements made and the views expressed are solely the responsibility  
of the author.

© 2008, The Jerusalem Institute for Israel Studies

The Hay Elyachar House  
20 Radak St., 92186 Jerusalem

<http://www.jiis.org.il>  
E-mail: [machon@jiis.org.il](mailto:machon@jiis.org.il)

**The Jerusalem Institute for Israel Studies**

Established by the Charles H. Revson Foundation

# **Anti-Poverty Community Strategies in Jerusalem**

*Working Paper*

**Roni Srier**

**2008**



ירושלים, בירת ישראל, היא עיר מרובת קהילות עניות. היא זקוקה למדיניות לאומית ועירונית כוללת, שתעלה את רמת החיים ותצמצם את ממדי העוני של תושביה. לשם כך יש להפעיל בירושלים אסטרטגיה שתגלה רגישות למאפיינים הקהילתיים המיוחדים את העיר. נייר-עמדה זה נועד להציע מסגרת תיאורטית וקווים מנחים לגיבוש אסטרטגיה קהילתית להתמודדות עם בעיית העוני בעיר. המסמך שלפנינו סוקר את הספרות המחקרית העדכנית, כוחן גישות תיאורטיות שונות ומציע פרמטרים לפיתוח אסטרטגיה קהילתית למאבק בעוני בירושלים.

ד"ר רוני סטריאר מרצה בכית הספר לעבודה סוציאלית בפקולטה למדעי הרווחה והבריאות, באוניברסיטת חיפה. מחקריו עוסקים בעוני, הדרה חברתית, אי-שוויון חברתי על רקע מגדר ותרבות ולימודי קהילה. הוא משמש יועץ בכיר לארגוני רווחה וקהילה בפיתוח יוזמות חדשניות לטיפול בעוני.

מכון ירושלים לחקר ישראל (נוסד ב-1978) הוא מוסד אקדמי עצמאי ללא כוונת רווח. מחקרי המכון מדגישים היבטים יישומיים והמלצות לגיבוש מדיניות. אשכולות המחקר העיקריים של המכון הם: מחקרי ירושלים, ישראלים ופלסטינים - ניהול הסכסוך, מדיניות סביבתית ומדיניות חברתית וכלכלית.



מכון ירושלים לחקר ישראל

בית חי אלישר

רחוב רד"ק 20, ירושלים 92186

טל': 02-5630175

פקס: 02-5639814

דוא"ל: [machon@jiis.org.il](mailto:machon@jiis.org.il)

אתר האינטרנט: [www.jiis.org.il](http://www.jiis.org.il)

עיצוב העטיפה וצילום הגב:

[www.flyers.co.il](http://www.flyers.co.il)

הצילום בחזית: יעקב סער - לשכת העיתונות