



מדינת ישראל
משרד הרווחה
והשירותים
החברתיים



אגף בכיר למחקר, תכנון והכשרה
אגף לשירותים אישיים וחברתיים
השירות לעבודה קהילתית

דרכים לזיהוי קהילות בסיכון

פרופ' מולי להד
ד"ר רובי רוגל
דימה לייקין
משאבים (ע"ר) – מיסודו של
המרכז לשעת חרום
והמכללה האקדמית תל חי

ד"ר יוסי כורזים
משרד הרווחה והשירותים החברתיים
והמסלול האקדמי – המכללה למינהל

מסמך זה אינו מבטא את עמדתו הרשמית של משרד
הרווחה והשירותים החברתיים

מסמך זה וכן מסמכי מדיניות נוספים, נמצאים באתר
www.molsa.gov.il אודות « תכנון ומדיניות
רווחה » סקירות וניירות עמדה

ירושלים, תשרי תשע"ג, אוקטובר 2012



תוכן העניינים

עמ'

5

תקציר מנהלים

7

הקדמה

מילון מושגים

8

מבנה המסמך

9

סיכון

9

סכנה ממשית (Impending danger)

10

אוכלוסיות פגיעות ואוכלוסיות בסיכון

10

קהילות בסיכון

11

קהילות בסכנה

11

חוסן קהילתי

12

גורמי חוסן קהילתי

14

הון חברתי

15

פגיעות חברתית

מדידה של קהילות בסיכון

16

היבטים מתודולוגיים של פיתוח מדדים

17

הגדרה אופרציונלית של קהילות בסיכון

18

מדדים מובילים של קהילות בסיכון

18

המדד החברתי-כלכלי

19

מדד הפגיעות החברתית

סוגיות במדידת קהילות בסיכון ואפיון

21

אפיון קהילות בסיכון על פי השירותים המסופקים בקהילה

23

חלופות לאפיון קהילות בסיכון: מדדי חוסן קהילתי

24

א. מדד החובן הקהילתי

24

ב. אינדיקטורים של חוסן קהילתי

28

ג. אפיון קהילה בסיכון על פי מודל החוסן הרב-ממדי

29

ד. מקורות מידע רלוונטיים לשם איסוף המדדים

30

מבט אינטגרטיבי על קהילות בסיכון בישראל

31

דיון – חלופות והמלצות לדרכי מדידה

36

ביבליוגרפיה

טבלאות

- 22 טבלה 1: שירותים קהילתיים
- 25 טבלה 2: אינדיקטורים לסיכום מול אינדיקטורים לחוסן חברתי
- 31 טבלה 3: השוואה בין מדדים
- 33 טבלה 4: תרומת הארגונים הוולונטריים על פי תחומי מענה
- 35 טבלה 5: דוגמה לתוצאה אפשרית של תהליך יצירת מדד

תרשימים

- 15 תרשים 1: רצף של מרכיבי ההגדרות
- תרשים 2: פעילויות משותפות של הגורמים הממשלתיים והרשויות
- 32 המקומיות לשם קידום החברה האזרחית בקהילות

נספחים

- 42 נספח 1: מחוזות במדינות ארה"ב על פי מדד הפגיעות החברתית
- 43 נספח 2: מחוזות במדינת מיסיסיפי בחלוקה לפי מדד החוסן הקהילתי

תקציר מנהלים*

מטרת המסמך הינה לסקור את הספרות המקצועית אודות השיטות הקיימות לזיהוי קהילות בסיכון בישראל. המסמך יציע הגדרה מעשית של קהילות בסכנה ובסיכון ויסקור את האינדיקטורים הקיימים למדידת סיכון ופגיעות, זאת במטרה לסייע למשרד הרווחה והשירותים החברתיים לקדם יעדים של צדק טריטוריאלי ושוויון הזדמנויות עבור התושבים הגרים בקהילות. כך יש לקוות, יתרום המסמך לחיזוק ההון החברתי של קהילות בסיכון, יעצים את חוסן ויקדם את היעד הלאומי של סגירת פערים חברתיים במדינה.

בהתייחסנו לקהילה, שהיא ישות בעלת גבולות גיאוגרפיים וגורל משותף, חשוב להתייחס להגדרות כגון סיכון וסכנה. חשוב גם לדעת כי הקריטריונים לקביעת אוכלוסיות חלשות או אוכלוסיות בסיכון עדיין לא ברורים ורבים הם האפיונים של אוכלוסיות וקהילות בסיכון ובסכנה שטרם הובהרו. העיסוק בקהילות בסיכון הוא בדרך כלל מרכזי עבור מקבלי ההחלטות, אבל יש חשיבות רבה לכוחות וליכולות הטמונים בקהילה. החוסן וההון הקהילתי הם גורמים מרכזיים שיש להזכירם משום שהם חלק בלתי נפרד מהחזון החברתי של משרד הרווחה והשירותים החברתיים (משרד הרווחה, 2010). חשיבות רבה יש לייחס לנגישות של מגוון הקבוצות בקהילה לכוחות אלה. מדדים חברתיים בתחומי החינוך הבריאות והרווחה יכולים ללמד על הקשרים תרבותיים, חברתיים והיסטוריים של קהילות שונות עשויים למלא תפקיד חשוב בתכנון ובביצוע התערבויות קהילתיות (Marks, Cargo & Daniel, 2007). קבוצת הערכים שייבחרו לייצג את המדד הסופי לסיכון ופגיעות, אמורים למלא כמה פונקציות חשובות שצריכים למלא אינדיקטורים קהילתיים (Phillips, 2005). ראשית האינדיקטור צריך לתאר מצב או בעיה, ויחד עם זאת להציג תמונה כללית משמעותית על תחומי עניין נוספים. שנית, האינדיקטור ימדוד מאפיינים של איכות חיים, ביצוע פעילויות או תפקוד של שירותים. שלישית, האינדיקטורים צריכים להוות קו בסיס למדידה, לזהות דפוסים, מגמות ושינוי. רביעית, האינדיקטור יבהיר וידגיש סוגיות המעוררות דאגה או דורשות שיפור, יתרגם נתונים למושגים הניתנים להבנה ע"י משתמשי המידע, ולבסוף – האינדיקטור יעורר את הציבור ואת מקבלי ההחלטות ויצור עניין ומודעות פוליטית.

אחד המדדים המרכזיים שנעשה בו שימוש לאורך השנים על מנת לתרום

* תודתנו לברוך שוגרמן, מנהל השירות לעבודה קהילתית ולאבי סנדר, מפקח ארצי בשירות לעבודה קהילתית במשרד הרווחה והשירותים החברתיים, על הערותיהם המועילות.

לשיפור המדיניות של משרדי הממשלה וגופים מרכזיים אחרים באיתור וזיהוי קהילות בסיכון הוא המדד החברתי-כלכלי (בורק וכבביה, 1996; ציבל, 2009). בסקירת המשתנים המרכיבים את המדד החברתי-כלכלי שחושבו בשנת 2006 והקשרם לבריאות נפשית ופיזית ולמשתנים פסיכו-חברתיים אחרים, נאמר כי חלקם נמצאו מנבאים בריאות נפשית ופיזית, אולם כוח הניבוי של חלק מן המשתנים בסקירת הספרות לא נמצא חד משמעי.

בספרות המקצועית נזכרו גם משתנים נוספים (כגון זמינות וקיום שירותים חברתיים שונים לאוכלוסייה) וכן מדדים בעלי חשיבות תיאורטית רבה באפיון וזיהוי קהילות בסיכון (קטן וויס, 2006; Saxena, Thornicroft, Knapp & Whiteford, 2007). באופן מעשי טרם נמצא מחקר מתוקף המציג מדד אינטגרטיבי לזיהוי קהילות בסיכון.

לדעת חלק מהתיאורטיקנים, קיום שירותים חברתיים לאוכלוסייה וזמינותם הם אספקטים חשובים (Norris, Pfefferbaum & Pfefferbaum, 2008), אך משקלם אינו גדול באפיון חוזקה או חולשתה של קהילה. למעשה, על מנת להבין את הגורמים המסכנים את התפתחותה ההסתגלותית של קהילה, יש לחקור את גורמי החוסן והסיכון שבה. בנוסף, המדדים הקיימים לאפיון קהילות בסיכון ממעטים, אם לא מתעלמים מאספקטים פסיכו-חברתיים ומראיה רב-ממדית ובין-תחומית של יכולות קהילתיות. מאחר ומרבית המדידות עד היום התמקדו בגורמי הסיכון יותר מאשר בגורמי החוסן, המטרות לפעולה שנקבעו או נגזרו מממצאי המדדים היו יותר תגובתיות או הגנתיות ועסקו פחות בחיזוק משאבים ויכולת (Hall & Zautra, 2010; Minkler, 2005).

לאור סקירת הספרות המלצתנו היא, כי בנוסף לאספקטים החברתיים-כלכליים שנמדדים באמצעים המוכרים (למשל, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה), יש לבנות מדד לתיאור קהילות בסיכון באמצעות אפיון הסיכוי והיכולות של כל קהילה. המלצתנו היא לבחון מחדש את 14 המשתנים שצוינו ע"י בורק וציבל (2006) לחישוב המדד החברתי-כלכלי של מועצות מקומיות ועיריות, יחד עם משתנים חדשים המהווים אינדיקטורים לחוסן שצוינו במסמך הנוכחי. חשוב לציין כי המשתנים החדשים יעברו מיון וניפוי מוקדם בדומה למתואר אצל בורק וציבל (2006). עם זאת, המדד הסופי, אשר יבטא את הרמה הפסיכו-סוציו-כלכלית של יחידה גאוגרפית, יחושב כממוצע משוקלל של כל המשתנים בהתאם למשקל היחסי שלהם, אשר ייקבע בדרכים מקובלות מבחינה מחקרית.

המסמך מציע מקורות מידע נוספים לאיסוף המדדים ומנסה לתת מבט אינטגרטיבי על קהילות בסיכון בישראל. הצעתנו היא, כי על מנת לאפיון קהילות בסיכון בישראל יש להיעזר:

1. במדד חברתי-כלכלי משודרג, אשר יתבסס על מיצוע משוקלל בהתאם להחלטות של מומחים מהתחום.
2. במדדי פגיעות חברתית (Social Vulnerability Index; SOVI; Cutter, 2003) ומדד לחץ עירוני (City Stress Index; Ewart & Suchady, 2002), אשר יותאמו לתרבות ולחברה הישראלית.
3. במדד הון חברתי (מתוך מדד החוסן הקהילתי Sherrieb, Norris & Galea, 2009).
4. באינדיקטורים של תשתיות פיזיות, חברתיות, אזרחיות, כלכליות, תשתיות הבריאות ותשתיות הרווחה הנפשית, המעוגנים בבסיסן של תיאוריות חוסן ואשר נעשה בהם שימוש רב במחקרים ובפרויקטים קהילתיים אינדיקאטיביים (community indicator projects). למשל, אינדיקטורים של הזכות לדור, שוויון בהכנסה, גישה ביתית לאינטרנט, השגת השכלה, מגוון ושוני במנהיגות הנבחרת, איכות אוויר, שיעורי החלמה ותפקוד תקין לאחר מחלה, תפיסות אמון ולכידות חברתית. אינדיקטורים אלה נזכרו ע"י חוקרים כמובילים במדידת חוסן, ועל כן קיימת חשיבות ליישםם לשם זיהוי ואיתור קהילות בסיכון.

הקדמה

מטרת המסמך היא לסייע למשרד הרווחה והשירותים החברתיים לזהות קהילות בסיכון בישראל, באמצעות סקירת הספרות המקצועית הבינלאומית אודות השיטות הקיימות לזיהוי קהילות בסיכון וגיבוש מסמך עמדה שיתרום לחיזוק ההון החברתי של קהילות בישראל, יגדיל את חוסןן ויקדם את היעד הלאומי של סגירת פערים חברתיים במדינה.

המסמך יציע, בין השאר, הגדרה המעשית של קהילות בסכנה ובסיכון וישאף לתת תשובות מיטביות לשאלות כגון: כיצד מוגדרות "קהילות בסיכון" ו"קהילות בסכנה" במדינות רווחה אחרות בעולם המערבי?; מה הם האפיונים של קהילות אלה?

תהליך העבודה התבסס על איתור ההגדרות והמודלים הקיימים באמצעות חיפוש מקיף במאגרי המידע אלקטרוניים: ScienceDirect, PsycINFO, EBSCO, Google Scholar ו-Social Work Abstracts. מילות החיפוש העיקריות לאיתור הגדרות לקהילות בסיכון ומאפייניהן היו: "Populations at risk", "Communities at risk", "Vulnerable Communities At risk" ו-"Vulnerable Communities". למציאת מדדים שונים לקהילות בסיכון נעשה שימוש במילות החיפוש: "Risk", "Vulnerability", יחד עם "Index \ Indecis". בתהליך העבודה נסקרו תקצירים, מאמרים, מדריכים, ספרי

הדרכה וספרי אינטרנט. בנוסף, סרקנו מאגרי חיפוש בשפה האנגלית וחיפשנו במאגר של כתב העת *חברה ורווחה* מהשנים 1994–2008 מאמרים העוסקים בקהילות מוחלשות, תיאורן ומדידתן.

ככל שהעמקנו חקור גילינו כי רק לחלק מהשאלות יש תשובות. רובן חלקיות ובעיקר, חלקן הגדול אינו מגובה במחקר.

המסמך הנוכחי סוקר את המצוין לעיל ומצביע על הפערים שיש למלא על מנת שניתן יהיה להגיש המלצות מבוססות מחקר ולא רק מבוססות תיאוריה או אידיאולוגיה בנושאים:

- אפשרויות הזיהוי של קהילות בסיכון בישראל, ברזולוציה של שכונה או רצף של שכונות;
- החלופות המתאימות לישראל ליישום הטיפול בקהילות בסיכון
- החלופה המומלצת;
- עקרונות ו/או אמות-מידה לקביעת קדימויות בטיפול בין הקהילות שזוהו.

המסמך מתמקד בעיקר במאפייני האוכלוסיות בקהילות בסיכון מתמשך ובקהילות בסכנה.

מילון מושגים

חלק זה יסקור בקצרה מושגים והגדרות מרכזיות הנוגעים לקהילות בסיכון באופן כללי וכן את הכוחות והיכולות של קהילה בודדת הנמצאת בסיכון. בתפיסת הקהילה כישות בעלת גבולות גיאוגרפיים וגורל משותף, חשוב להתייחס להגדרות כגון סיכון וסכנה ממשית. הקריטריונים לקביעת אוכלוסיות חלשות או אוכלוסיות בסיכון עדיין לא ברורים ורבים הם האפיונים לאוכלוסיות ולקהילות בסיכון ובסכנה. בעוד העיסוק בסיכון ובסכנה בקהילה הוא בדרך כלל מרכזי עבור מקבלי ההחלטות, חשיבות רבה יש לכוחות וליכולות הטמונים בקהילה. החוסן וההון הקהילתי הם גורמים חשובים מאוד שיש להזכירם, מאחר והם חלק בלתי נפרד מהחזון החברתי של משרד הרווחה והשירותים החברתיים (משרד הרווחה, 2010).

קהילה

לפי נוריס ושותפיה (Norris et al., 2008) קהילה היא יישות בעלת גבולות גיאוגרפיים וגורל משותף. בנוסף, קהילות מורכבות מסביבות חברתיות, כלכליות,

אשר משפיעות אחת על השנייה בדרכים מורכבות שונות. עוד ניתן לציין כי בתוך התחום הטריטוריאלי שלה, הקהילה מספקת לחבריה צרכים בסיסיים כגון מזון, בריאות וחינוך, והיא מהווה מסגרת למעגל חיים שלם, מינקות ועד זקנה. מקווין ואחרים (MacQueen et al., 2001) הגדירו קהילה כקבוצה של אנשים עם מאפיינים מגוונים הקשורים אחד בשני בקשרים חברתיים, חולקים נקודות מבט דומות ומשתתפים בפעילויות משותפות במסגרות או במקומות גיאוגרפיים. משרד הרווחה והשירותים החברתיים מגדיר קהילה גיאוגרפית כ"קבוצת אנשים הגרה בשכונה, עיר או יישוב וחולקת מכנה משותף של שכנות ויחסי גומלין".¹

סיכון

חשוב להבחין בין ההגדרות השונות למילה "סיכון" בשפה האנגלית ובשפה העברית. באנגלית סיכון (Hazard) הוא מקור של סכנה, וסיכון (risk) הוא האפשרות לאובדן או פגיעה, וההסתברות לאובדן.

בהקשר הקהילתי, קהילה בסיכון היא קהילה, שכונה או מסגרת דומה שעשויה להיות סביבה החושפת את פרטיה ומעמידה אותם בסיכון להישגים דלים (Moore, 2006). שלזינגר, פלדמן, סטוקהמר והוד (Salzinger, Feldman, Stockhammer & Hood, 2002) מציינים כי גורמי סיכון בשכונה או בקהילה יכולו פגיעה כלכלית, הפרעה חברתית, היעדר שליטה חברתית והדרדרות של תהליכים חברתיים המתאפיינת בעוני מרוכז ואי-יציבות של חברי הקהילה.

סכנה ממשית (Impending danger)

לפי מסמך של התנועה האמריקאית להגנת הילד, סכנה ממשית מוגדרת כמצב שבו התנהגויות, עמדות, מניעים, רגשות וסיטואציות במשפחה יוצרים איום ספציפי לשלום הילד וצפויים להשפיע עליו באופן משמעותי בכל זמן נתון (CASA, 2009). בחוק הנוער (טיפול והשגחה) התש"ך-1960, נאמר שילד נמצא במצב סיכון גבוה לבריאותו הפיזית והנפשית כאשר ההורים או האחראים על הילד אינם מסוגלים לטפל בו או מסכנים אותו.

[http://147.237.77.130/Populations/Community/GeographicCommunities/Pages/Geographic
.Communities.aspx](http://147.237.77.130/Populations/Community/GeographicCommunities/Pages/Geographic%20Communities.aspx)

אוכלוסיות פגיעות ואוכלוסיות בסיכון

תיאורטיקנים וחוקרים הגדירו את המונח "פגיעות/חולשה" (vulnerability) בדרכים שונות, אך הקריטריונים לקביעת אוכלוסיות חלשות או אוכלוסיות בסיכון עדיין נשארו לא ברורים (Ruof, 2004). כמו כן, לא נמצאה הגדרה חד משמעית למונח זה (Morawa, 2003). המונח "אוכלוסיות חלשות" מתאר אספקטים של קבוצות שוליים ומצב של נחיתות (Blacksher & Stone, 2002), קבוצות אלו סובלות לדעתם מבריאות חלשה וממעמד נמוך כתוצאה ממדיניות לא הוגנת. תיזה דומה מוצעת ע"י קן (Ken, 2002) לפיה החברה האנושית היא היוצרת פגיעות אנושית. לטענתו אי צדק חברתי כגון גזענות ושוליות סוציו-אקונומית גורמים לאי הגינות בריאותית שאותה ניתן היה למנוע. ברוק (Brock, 2002) הגדיר שלוש קטגוריות מוסריות לאוכלוסיות חלשות: (1) אלה אשר מצבם נגרם כתוצאה מאי צדק; (2) אלה אשר מצבם נובע מחוסר מזל; (3) ואלה אשר אינם אחראים למצבם. לגיטי (Legith, 2003) מגדירה אוכלוסיות בסיכון כקבוצות חברתיות עם פגיעות להשלכות בריאותיות שליליות. אדאי (Aday, 2001) מבין את המשמעות של "להיות פגיע" כמצב שבו הפרט נמצא בעמדה שבה הוא נפגע או נתקל בהתעלמות מחד אך גם מקבל סיוע מאחרים.

קהילות בסיכון

על פי כורזים (1995), קהילה בסיכון היא "קהילה שאינה נמצאת בהכרח במצב אקוטי, אך ללא התערבות מונעת קיימת סבירות גבוהה שתגיע למצב של סכנה חברתית כגון: עוני, עבריינות ופגיעה בחסרי ישע" (עמ' 3). לפי קטן ווייס (2006) "קהילות בסיכון יאופיינו באמצעות מרכיבים סוציו-כלכליים ודמוגרפיים העשויים להשפיע על יצירת בעיות חברתיות שונות, קיום מגוון גדול של בעיות ושל צרכים חברתיים, וזמינות נמוכה של שירותים חברתיים" (עמוד 8). בנוסף, בקרב אוכלוסיות בסיכון תימצא אי הלימה בין הזדקקותם הרבה של התושבים לשירותים חברתיים לבין המענים שהשירותים החברתיים מספקים.

על פי גרברינו (Garbarino, 1995) אלימות, עוני, לחצים כלכליים שונים, שבירה של יחסי ילד-הורה, יאוש, דיכאון, פרנויה, זדוניות וניכור – עשויים לדכדך קהילות ומשפחות. הוא מוסיף כי אלו הם אלמנטים של רעילות חברתית, אשר עשויה לפגוע בהתפתחות התקינה של ילדים ומתבגרים

להב נוי ושותפיה (2008) מציינים כי קהילות בסיכון הן הרבה פעמים תוצאה של תהליכי הדרה חברתית, שנוטה להתרכז באזורים גיאוגרפיים מסוימים

שבהם התחולה של שיעורי בעיות וחסכים היא גבוהה, כמו שיעורים גבוהים של אבטלה, של בריאות ירודה ושל הישגים חינוכיים ירודים. כאשר מערכת השירותים החברתיים באזורים אלה גם היא חלשה ואיננה פועלת באופן משביע רצון – מוגברות הבעיות ומתבטאות בין היתר בבתי ספר ברמה ירודה, בשירותים רפואיים בלתי מספיקים ונאותים ואפילו בשירותי מסחר שאינם ברמה הדרושה.

קהילות בסכנה

על פי כורזים (1995) קהילה בסכנה היא "קהילה שיש בה סכנה אקוטית, המתבטאת בשכיחות גבוהה של יחידים וקבוצות בתוכה הנמצאים במצבי סטייה חריפים" (עמ' 3). בדומה, כרמון (1997) מציינת כי שכונת מצוקה היא אזור מגורים המאופיין במצרף של בעיות פיסיות, חברתיות וכלכליות. בהמשך להגדרות של סכנה ממשית שצוינו לעיל, קהילות בסכנה הן כאלה שיש בהן מצבים של סכנה ממשית לפרטים המרכיבים את הקהילה.

מושג רלוונטי לקהילה בסכנה הוא "הפרעה קהילתית" (community disorder) (Perkins & Taylor, 1996). זהו מונח רחב שקשה להגדירו, אולם לעיתים הכוונה היא לתנאים ולאירועים חברתיים ו/או פיזיים המתרחשים בתוך הקהילה ועשויים לכלול כל אחד מהבאים: (1) תושבים שאינם מסוגלים לשמור על איכות חיים קהילתית מספקת; (2) התנהגויות פרועות, לא מווסתות וחסרות נימוס הנצפות ברחובות ועשויות להיות מקושרות לקונפליקט חברתי; (3) היעדר הדרכה של תושבי המקום או של גופים וארגונים ציבוריים חיצוניים או העדר השקעה שלהם; (4) התנוונות הדרגתית של הון פיזי שכונתי (neighborhood-based physical capital), התנוונות המתבטאת בירידה באיכות ו/או בתחזוקה של רכוש ציבורי ופרטי.

חוסן קהילתי

באתר משרד הרווחה והשירותים החברתיים מוגדר חוסן קהילתי כ"יכולת של קהילה לנקוט פעולות מכוונות לשיפור היכולת האישית והמשותפת של תושביה ומוסדותיה, להגיב על שינוי בטחוני, כלכלי או חברתי ולהשפיע על מהלכו ועל השלכותיו העתידיות על הקהילה."²

² <http://147.237.77.130/population/community/communitystrength/pages/communitystregh.aspx>

בשני העשורים האחרונים הוצעו הגדרות רבות לחוסן קהילתי (Norris et al., 2008), המתאייחסות לחוסן חברתי כאל יכולת של הקהילה או כאל תהליך. בין ההגדרות ניתן למצוא את:

"היכולת להתאושש או להסתגל בקלות לחוסר מזל או חיי דחק מתמשכים" (Brown, 1996);

"היכולת להתאושש ולהשתמש במשאבים פיזיים וכלכליים באופן יעיל על מנת לסייע בהתאוששות לאחר חשיפה לסכנות" (Paton, Millar & Johnston, 2001);

"היכולת של פרטים וקהילות להתמודד עם מצב מתמשך של דחק, היכולת למצוא כוחות פנימיים ומשאבים על מנת להתמודד באופן יעיל, והמדד של הסתגלות וגמישות" (Ganor & Ben-Lavy, 2003);

"יכולת העמידה בפני אובדן פוטנציאלי או יכולת להתאושש מאובדן/נזק לאחר התרחשותו" (בן נשר, להד ושחם, 2002).

הגדרות נוספות:

"תהליך דרכו מבנים מתווכים בקהילה (בתי ספר, קבוצות עמיתים, משפחה) ממתנים את ההשפעה של מערכות מדכאות" (Sonn & Fisher, 1998);

"פיתוח משאבים חומריים, פיזיים, סוציו-פוליטיים, סוציו-תרבותיים, ופסיכולוגיים המקדמים את ביטחונם של התושבים והבולמים מצבי מצוקה" (Ahmed, 2004).

נוריס ושותפותיה מגדירות חוסן קהילתי כתהליך המקשר מערכת של יכולות אדפטיביות מקושרות (Networked adaptive capacities) לקראת מסלול חיובי של תפקוד והסתגלות בקרב אוכלוסיות לאחר הפרעה.

גורמי חוסן קהילתי

בן נשר, להד ושחם (2002) מבחינים בין גורמי חוסן קהילתי היגייני ומוטיבציוני. חוסן היגייני מוגדר כחוסן של אמצעים המסופקים לתושב על ידי הרשויות. חוסן מוטיבציוני הן פעילויות ושירותים שמגבירים את יכולת התושבים לעזור לעצמם. בגורמים מוטיבציוניים הכוונה לגורמים פנים קהילתיים הנובעים מעצם התפקוד האישי והקהילתי במצב נתון. הוגדרו ששה גורמים מוטיבציוניים אפשריים (גורמי סיפוק מהתמודדות):

1. משמעות ערכית – מסגרת של מודעות לאיום ו/או מצב הלחץ;
2. התמודדות עם אתגר – רצון/ צורך בתפקוד למרות המצב;

3. מיקוד שליטה פנימי – תפיסת עצמי כמשפיע ומעצב העתיד ;
4. הרגשת מסוגלות – אמונה ביכולת ההתמודדות ;
5. שייכות/ חלק מהקהילה – גיבוש, לכידות וזהות קהילתית ;
6. מחויבות, נחישות, והתמדה – חתירה ליעדים והפגנת סיבולת.

חוסן היגייני מורכב מסיפוק צרכי קיום, בטחון וחברה על ידי השלטון המקומי או המרכזי.

בסקר שערכו בן נשר, להד ושחם (2002) עבור משרד הרווחה שנכללו בו עיירת פיתוח, מועצה אזורית, ישוב דרוזי וישוב צ'רקסי שעמדו בהתקפות חוזרות של טרור נמדדו התחומים הבאים: חברתי, כלכלי תעסוקתי, פסיכולוגי, בריאותי, דיור, סביבה ושירותים ציבוריים, חינוך, תרבות וספורט, בטחון, דת, העדפה ומשמעות לאומית. כל המשתנים נתפסו על ידי הנחקרים כרלבנטים למושג חוסן קהילתי.

מניתוח השאלונים נמצא כי עיקר הפעילות המתקיימת ברשויות בתחומים הנ"ל הן מהתחום של חוסן היגייני – סיפוק צרכי קיום, בטחון וחברה – ולא חוסן מוטיבציוני – הכשרה וחיזוק היכולת, אחריות ומחויבות, זהות וגיבוש מנהיגות, אתגר, אוטונומיה ושיתוף בהחלטות.

חוקרים נוטים לפרש זאת כצורך של השלטונות ל"שלוטי" על ידי "אספקה שוטפת של דגים" במקום ללמד את האוכלוסייה לדוג. מצב זה לדעת אותם חוקרים הוא מקור ליצירת אשליה של שירותים עד הדלת וטיפול נקודתי גם במצבים שבהם השלטון המרכזי ואף המקומי יסבלו ממצוקת משאבים ומחסור בכוח אדם למימוש ההבטחות.

הגורמים שנתפסו כתורמים לחוסן היגייני ברמה גבוהה הם: בטחון, חינוך, בריאות וכלכלה. הגורמים שנתפסו כתורמים בדרוג נמוך הם: דת תרבות וספורט, סביבה ושירותים ציבוריים.

ליסיצה, שוגרמן וסנדר (2009) מציינים כי קהילה חסונה איננה צירוף פשוט של פרטים חסונים. מוסדות הקהילה, הון אנושי ונורמות של עזרה הדדית עשויים להשפיע על החוסן לא פחות ולפעמים יותר מאשר חוסן הפרטים. תפקידם של גורמים חיצוניים לקהילה, כגון עוצמת הלחצים המופעלים עליה, שיתוף פעולה עם קהילות שכנות ופעילות השלטון המרכזי – כל אלה יחד עשויים להשפיע על חוסנה של הקהילה. הם מציינים תשעה מרכיבים לחוסן קהילתי – התמודדות עם מצב חירום ביטחוני, תעסוקה, מענה לצרכי צעירים, יחס לרשות המוניציפאלית, התמודדות עם משבר כלכלי, איכות חיים בישוב, יחס התושבים לישוב, יחסים הדדיים בין יחידים וקבוצות, ופעילות קהילתית וולונטרית.

הון חברתי

המושג הון חברתי מופיע בדיסציפלינות שונות. מקורו כמושג כלכלי לפיו הון חברתי הוא התועלת הכלכלית הטמונה במכלול הקשרים החברתיים של הפרט (Coleman, 1988). התועלת הכלכלית משתנה בהתאם לאמון הבין-אישי ולאיכות

המידע המועבר באמצעות קשרים חברתיים (Holzmann & Jørgensen, 2000). נוריס וחברותיה (Norris et al., 2009) הגדירו הון חברתי כאחד מארבעת מרכיבי היסוד של חוסן חברתי ומנו בין מרכיביו קשר למקום, תחושת קהילה, שותפות אזרחית ומנהיגות פורמאלית, קשרים בין ארגוניים ושיתוף פעולה, הטמעה חברתית (קשרים בלתי פורמאליים), תמיכה חברתית צפויה ותמיכה חברתית בפועל.

פוטנס (Putnam, 1993) חידש את המושג בהקשר למדעי המדינה ומזהה הון חברתי עם רמת האזרחות בקהילה. הבנק העולמי מגדיר הון חברתי כמכלול המוסדות, היחסים והנורמות שמייצבים את האיכות ואת כמות האינטראקציות החברתיות המאחדות את הגורמים הללו יחדיו (Smith, 2001).

מחקרים שונים קישרו בין הון חברתי וקהילות בסיכון או קבוצות בסיכון המהוות חלק מקהילות. הלפרן (Halpern, 2005) מצביע לדוגמה על הגודל והאיכות של הרשת החברתית הקרובה ביותר לילדים – משפחה גרעינית ומשפחה מורחבת – כבעלי השפעה משמעותית על הישגיהם בלימודים. הוא מצטט את מחקרו המפורסם של קולמן אשר מצא מתאם חיובי בין הישגים גבוהים של תלמידים ובין רשתות חברתיות שקשרו בין הורים, ילדים, וצוותים פדגוגיים בבתי הספר. הוא טוען כי קשרים אופקיים בתוך בית ספר מקדמים יותר את התוצאות הלימודיות מאשר קשרים אנכיים היררכיים. במעבר לרמת המָקרו מציג הלפרן מחקרים ברמה לאומית המצביעים על כך שרמות גבוהות יותר של הון חברתי מתאפיינות בהישגים לימודיים טובים יותר ברמה האזורית. כך נמצא גם במדינות דרום ארה"ב וכן במחקרים בריטיים ואוסטרליים (Priest, 2009).

על פי פוטנס (Putnam, 1993) הזדמנויות הדור העכשווי תלויות לא רק במשאבים החברתיים של הוריהם, אלא גם במשאבים החברתיים של קבוצת ההשתייכות של הוריהם. פוטנס מתייחס גם לקבוצות חלשות ולטענתו קל יותר לקדם קהילות אשר בורכו בהון חברתי רב יותר. קבוצות אלו יתגברו בקלות רבה יותר על אלימות, על עוני ועל התפוררות חברתית. בהתאמה, קהילות הסובלות מהעדר הון חברתי, מייצרות חוויה של בדידות חברתית וכלכלית המתבטאת בעיקר באובדן הזדמנויות כמו מחסור בקשרים חברתיים, גישה מזערית למגוון חיפוש עבודה קונבנציונליים, בריאות לקויה וחינוך ברמה נמוכה. קבוצות אלה סובלות גם מחוסר ידע בתפעול ההון האנושי הקיים אצלן באופן טבעי. פוטנס

מסכם כי ההון החברתי שעליו נשען האדם ונשענת הקהילה הוא בחלקו מה שהם מגדירים במושג זה, וההגדרה זו גם קובעת את גורלם.

ביליג וסורקראוט (2008), במחקרן על חוסן קהילתי בקרב תושבי יישובי חבל בנימין, ציינו את ההון החברתי, שביעות הרצון ממקום המגורים וההתקשרות אל מקום המגורים כמרכיבים של חוסן קהילתי.³

פגיעות חברתית

על פי קטר (Cutter, 2006) פגיעות חברתית היא תוצר של אי-שיוון חברתי. זוהי הרגישות (susceptibility) של קבוצות חברתיות להשפעות של אסונות על חוסן או על יכולתן להתאושש מהם באופן מוצלח. רגישות זו איננה תוצאה של מאפיינים דמוגרפיים בלבד של אותה אוכלוסייה (כגון גיל, מגדר, מצב כלכלי), אלא שילוב מורכב של מבנים כגון סיפוקם של שירותי בריאות, הון חברתי וגישה לשירותים חיוניים במהלך משברים (lifelines). מילון המושגים ניתן להצגה גרפית על פי הרצף הבא:

תרשים 1: רצף של מרכיבי ההגדרות

חוסן קהילתי	מרכיבי קהילה	קהילה פגיעה	קהילה בסיכון	קהילה בסכנה
<ul style="list-style-type: none"> שיפור היכולת המשותפת יכולת התאוששות והסתגלות מערכת יכולת אדפטיביות הון חברתי 	<ul style="list-style-type: none"> גיאוגרפיים חברתיים כלכליים גורל משותף דוור מזון בריאות חינוך מעגלי חיים 	<ul style="list-style-type: none"> בריאות מעמד נמוך כתוצאה של מדיניות לא הוגנת גזענות שוליות סוציו-אקונומית אי-צדק חוסר מול אחריות עצמית 	<ul style="list-style-type: none"> עוני עבריינות פגיעה בחסרי ישע סוציו-אקונומי דמוגרפי בעיות חברתיות שירותים ברמה נמוכה אי-הלימה בין הצרכים לשירותים ורמת הספקתם 	<ul style="list-style-type: none"> מצב אקוטי מצבי סטייה חריפים מצרף בעיות פיזיות, חברתיות וכלכליות סכנה ממשית

³ במחקר זה המדד ייצג את החוסן הקהילתי מאחר ועיקר הנבדקים היו קהילות. הן מציינות כי חלק ניכר מהמרכיבים המיוחסים לחוסן חברתי או לחוסן קהילתי חופפים את המרכיבים של ההון החברתי, של שביעות הרצון ממקום המגורים ושל ההתקשרות למקום המגורים.

מדידה של קהילות בסיכון

היבטים מתודולוגיים של פיתוח מדדים

בטרם נעסוק באזכור מדדים קיימים אשר בוחנים אספקטים של קהילות בסיכון נציין כמה נקודות העוסקות בבנייה ובבחירה של מדדים (indices) על פי סימפסון (Simpson, 2006). מדד (index) הוא תיאור מסכם של מדידות מספריות שעברו מניפולציה חישובית על מנת לספק ערך בודד, שלרוב נקרא ציון המדד (index score) או דירוג (rank). נתונים (data) מהווים מידע המאורגן לשם ניתוח, חשיבה או קבלת החלטות. אינדיקטור (indicator) הוא ערך או קבוצה של ערכים המהווים אינדיקציה או כיוון.

מדדים מורכבים ממידע איכותני וכמותני והם מוצגים באופן פורמאלי (באמצעות המדיה ואמצעי התקשורת) על מנת לתאר מצב קיים ו/או מצב עבר במערכת (Hodge, 1996). לפי ארגון הבריאות העולמי, אינדיקטור חברתי הוא "משתנה המסייע למדוד שינוי" (WHO 1986, אצל Boothroyd & Eberle, 1990, p.3). ואמנם, במשך שנים נעשה שימוש במדדים לשם עדכון ושינוי מדיניות (Blair & Murphy, Greene, 2006). מטרתם של מדדים חברתיים ומדדי בריאות לתת תמונה על קהילה בהקשרים תרבותיים, חברתיים והיסטוריים. המדדים עשויים למלא תפקיד חשוב בתכנון ובהתערבויות בקהילות שונות (Marks, Cargo & Daniel, 2007). מקבלי ההחלטות אף הם עשויים להפיק תועלת מהמדדים בכך שיוכלו ללמוד על התרומה הבלעדית של כל אחד מהאינדיקטורים (למשל: שיעורי האפליה בקהילה) על המדד הראשי (למשל: מדד סיכון קהילתי), וכך לתכנן התערבויות ולהפנות תקציבים לתחומים רלוונטיים לפי האינדיקטורים השונים המרכיבים את המדד (Hagerty & Land, 2007).

השימוש בידע סטטיסטי כפי שנעשה במשרדי ממשלה במדינות אירופאיות ובאוסטרליה, שימוש בהתבטא בקביעת מדדים חברתיים-כלכליים שונים וקישורים למדדי בריאות, היה הבסיס להתערבויות ממשלתיות שונות (ראה דוגמאות Nutbeam & Boxall, 2008). על כן קיים רציונל ממשי בקביעת מדדים שונים כדי לשנות מדיניות חברתית. גם בישראל, הממשלה משתמשת במדד חברתי-כלכלי לשם בחירת אזורי סיוע לצורך מימוש הוראות בחוקים שונים. למשל, בחירת שכונות לשיקום, עידוד חיילים משוחררים ללמוד במוסדות להשכלה גבוהה באזורי סיוע, באמצעות מימון השתתפות בשכר הלימוד באותם מוסדות (משרד ראש הממשלה, 2010), או הגדרת יישובים ואזורים כבעלי עדיפות לאומית (משרד ראש הממשלה, 2010).

אדגר ועמיתיו (Adger, Brooks, Bentham, Agnew & Eriksen, 2004) מדגישים

ארבע שיטות שונות בפיתוח מדדים: 1) הרכבת מדד יחיד על ידי איסוף אינדיקטורים בעלי משמעות דומה (proxies); 2) הרכבת מדד יחיד, באמצעות הגדרת הקבוצות גיאוגרפיות; 3) הפרדת מדדים המתארים אלמנטים שונים של הנושא העיקרי הנבדק; 4) קביעת פרופיל פגיעות/סיכון לכל אזור גיאוגרפי. לדעת רבים (Alwang et al., 2001), הרכבת מדד המבוסס על צמצום אינדיקטורים רבים לממד בודד, ברי השוואה בזמן ובמקום, הוא השיטה המקובלת בהערכת פגיעות וסיכון. אולם מדד יחיד לא בהכרח מצליח לציין את מכלול הגורמים של הפגיעות, ועשוי למעשה להפחית בחשיבות של גורם אחד או יותר. הפחתה זו תעשה על ידי חישוב הערך הממוצע של אינדיקטורים שונים לעומת תהליך אלטרנטיבי של מתן משקל יחסי לכל גורם (ראה להלן).

לסיכום, האינדיקטורים שיבחרו לייצג מדד חייבים למלא מספר פונקציות חשובות, גם בתחום הקהילתי (Phillips, 2005). האינדיקטורים צריכים לתאר מצב או בעיה וכך לסייע להבנה הכללית; כל אינדיקטור צריך לספק תמונה מייצגת עם היבטים לתחומי עניין נוספים; האינדיקטורים ימדדו מאפיינים של איכות חיים, ביצוע פעילויות או תפקוד שירותים; הם צריכים להיות קו בסיס למדידה, לזהות דפוסיים, מגמות ושינוי; להבהיר ולהדגיש סוגיות מעוררות דאגה או דורשות שיפור; לתרגם נתונים למושגים הניתנים להבנה ע"י משתמשים רבים, ולבסוף – לעורר את הציבור ואת מקבלי ההחלטות וליצור עניין ומודעות פוליטית לקראת גיבוש פעילות לשינוי.

הגדרה אופרציונלית של קהילות בסיכון

וולאס (Wallace, 2003) הגדיר קהילה בסיכון "התוצר של סכנות קהילתיות והפגיעות של הקהילה לסכנות אלה" (עמוד 19). על פי כורזים (1995) "הגדרתן המעשית של קהילות בסיכון תהיה בראש ובראשונה על פי המדדים החברתיים-כלכליים המתפרסמים אחת לעשור במפקד האוכלוסין" (עמ' 3). על פי מדדים אלו יקבע "קו העוני הקהילתי" באזורים גיאוגרפים מוגדרים. בנוסף, קטן ווייס (2006) מציינים כי לצורך איתור וזיהוי קהילות בסיכון חשוב להתייחס לשלושה סוגי מדדים: 1) מדדים חברתיים כלכליים ודמוגרפים המשקפים קשיים ובעיות סוציו-חברתיות ואת הפוטנציאל הגלום להתקדמות האוכלוסייה המקומית; 2) מדדים המתייחסים לבעיות ולצרכים קונקרטיים של האוכלוסייה; 3) מדדים המתייחסים לשירותים החברתיים המסופקים לתושבי הקהילה. על פי ממצאנו, מרבית ההגדרות של סיכון מתייחסות לתתי-אוכלוסיות ספציפיות באוכלוסייה, אולם כפי שנראה לעיל מספר ההגדרות של קהילות בסיכון הנו קטן.

מדדים מובילים של קהילות בסיכון

להלן נסקור את שני המדדים המובילים הקיימים לאספקטים השונים של קהילות בסיכון, הממד החברתי-כלכלי וממד הפגיעות החברתית.

המדד החברתי-כלכלי

המדד החברתי-כלכלי פותח בישראל ע"י בורק וכבביה (1996) על מנת לתרום לשיפור המדיניות של משרדי הממשלה וגופים מרכזיים נוספים, לאור תהליכי שינוי ותהליכי הקצאת משאבים לרשויות המקומיות. שימוש בממד במשרד הפנים לדוגמה, מאפשר "הקצאה מעודכנת יותר של מענק האיזון בתקציב השנים הקרובות, וזאת עבור כלל המערכת, כולל מועצות אזוריות" (עמ' 4). משרדים נוספים בתחומים חברתיים-כלכליים, כמו משרד החינוך ומשרד הבינוי והשיכון, נזקקים לממד ברמת אזור סטטיסטי להקצאת משאבים עבור צרכים שונים, לדוגמה: פרויקט שיקום שכונות. הרשויות המקומיות עצמן יכולות להסתייע בממד החברתי-כלכלי במסגרת פעולתן השוטפת. מדד לאזורים סטטיסטיים והשונוות הנגזרת ממנו יאפשרו התאמה טובה יותר של פעולות הרשות המקומית עבור שכונות שונות, כגון: מיפוי אזורי ארנונה והתאמת השירותים המוניציפליים לצורכי השכונה. המדדים החברתיים-כלכליים עשויים לשמש גם את המערכת האקדמית-מחקרית במדינה ולהוות בסיס למחקרים נוספים בנושאים מוניציפאליים שונים. הממד החברתי-כלכלי הורכב ב-1995 מ-16 משתנים, וב-2006 צומצם ל-14 משתנים (ציבל, 2009). כמו כן בוצעו שינויים במשתנים שהרכיבו את הממד הסופי. הנתונים נאספו ממפקד האוכלוסין והדיור וממסד הנתונים של המוסד לביטוח לאומי. המשתנים המרכיבים את הממד החברתי-כלכלי נחלקים לחמישה עולמות תוכן: מאפיינים דמוגרפיים, רמת חיים, השכלה וחינוך, תעסוקה ואבטלה, וגמלאות. למרות הטענה כי "במשך שנים תרמו מדדים חברתיים-כלכליים לשיפור המדיניות הדיפרנציאלית של השלטון המרכזי כלפי הרשויות המקומיות" (ציבל, 2009, עמ' 3), והשיקול המנחה לבחירת המשתנים להרכבת הממד הסופי הוא שייכות המשתנה לעולם התוכן החברתי-כלכלי של האוכלוסייה – לא ברור אילו פרמטרים מעולם התוכן של קהילות בסיכון ניתן לנבא באמצעות הממד ומשתניו. סקירת המשתנים המרכיבים את הממד החברתי-כלכלי שחושבו בשנת 2006 והקשרם לבריאות נפשית ופיזית ולמשתנים פסיכו-חברתיים אחרים אכן מראה כי חלקם נמצאו מנבאים בריאות נפשית ופיזית, אולם כוח הניבוי של חלק מהמשתנים בסקירת הספרות לא נמצא חד משמעי. משתנים הקשורים לעולם התוכן הדמוגרפי למשל, הראו קשר מובהק להפרעות במצב הרוח, שכיחות מחלות קליניות ושיעורי ההתאבדויות באוכלוסייה (Beekman, Copeland & Prince, 1999; de Beurs et al.).

Shah, 2010; 2001). משתנים השייכים לעולם התוכן של רמת החיים, כגון רמת המינוע, אחוז המכונניות החדשות למשק בית והכנסה ממוצעת, על אף היותם קשורים תיאורטית וסטטיסטית לעולם התוכן החברתי, הם חלק קטן מהאספקטים החברתיים הקשורים לרמת החיים. כתוצאה מכך, נראה כי המשתנים שנבחרו אינם מכסים את כל עולם התוכן, ועל כן פוגעים בתוקף הנראה של המדד – תוקף המבוסס על הערכות של מומחים. המשתנים ששייכים לעולם התוכן של תעסוקה ואבטלה, כגון אחוז דורשי העבודה, נמצאו מנבאים באופן עקבי רמת לחץ במשפחה, התבודדות חברתית, מצוקה נפשית רבה של המובטל ובני משפחתו ובעיות במשפחה (Bambra, 2010; Chiu & Ho, 2006; Howe, Levy & Caplan, 2004; Nakao, 2010;) גם (Schliebner & Peregoy, 1994; Sverke, Hellgren & Naswall, 2002). אולם גם בנושא זה, משתנים דינאמיים נוספים כגון שיעור היזמים העסקיים החדשים ושיעור פתיחת בתי עסק חדשים לא נלקחו בחשבון ובכך נפגם תוקפו של המדד. בדומה לכך, מעולם התוכן של השכלה וחינוך, יש משתנים במדד המציגים בעיקר את אחוז הסטודנטים הצפוי ואת אחוז הזכאים לברורות, אבל לא נכללים במדד המחושב משתנים העוסקים בזמינות התשתיות הנחוצות להענקת השכלה או מוסדות החינוך הפורמאלי והבלתי פורמאלי.

עוד בקשר למדד החברתי-כלכלי המחושב ע"י הלמ"ס היא המגבלה במדידתו לאורך זמן. מפקדי האוכלוסין מאפשרים השוואות על רצף של זמן, ולכן תיאורטית ומעשית ניתן לעקוב אחר מצבן הסוציו-כלכלי של קהילות. אולם מאחר ובזמני מדידה שונים נכללו מדדים אשר הורכבו ממשתנים שונים, יש קושי להסיק על שינוי אמיתי במצב החברתי-כלכלי של אוכלוסייה או אזור גיאוגרפי. לכן, שימוש במדד לשם יישום החלטות ממשלתיות עלול להיות מוטה בשל בעיות מתודולוגיות.

מדד הפגיעות החברתית

מדד הפגיעות החברתית (Social Vulnerability Index; SOVI; Cutter, 2003) פותח על מנת לאפיין את הפגיעות החברתית היחסית של מחוזות בארצות הברית. המדד הסופי מורכב מ-11 גורמים בלתי תלויים הכוללים 42 משתנים אשר נבחרו תוך כדי סקירת ספרות ביקורתית. גורמים אלו כללו מצב סוציו-אקונומי, גיל, צפיפות הסביבה הבנויה, תלות כלכלית בסקטור יחיד, מלאי דירות ואכלוסן, גזע, אתניות, מצב תעסוקתי, ותלות בתשתיות. מחקרים עדכניים מצאו כי המדד היה רגיש ויציב מתודולוגית כאשר הוא נבחן באזורים גיאוגרפיים שונים (Schmidtlein, Deutsch, Piegorsch & Cutter, 2008). ממצאים אלו מרמזים בראש ובראשונה על התוקף הנראה של המדד, כלומר, על פניו המשתנים מודדים מבנה תיאורטי. מעבר לכך, ביחס למדד החברתי-כלכלי של הלמ"ס אשר תואר קודם וכולל בסך הכל 16

משתנים – מדד הפגיעות כולל אספקטים רבים יותר של עולם התוכן החברתי (ראה נספח 1 למיפוי מחוזי לפי מדד הפגיעות החברתית).

סוגיות במדידת קהילות בסיכון ואפיון

בטרם נציע חלופות למדידת קהילות בסיכון, חשוב להרחיב בעניין מדדים ביחס למדידת סיכון. בדרך כלל הזמינות של מידע והיכולת המקומית לאיסוף מידע ולניתוח נתונים (הישימות של בניית המדד) זוכים לעדיפות ראשונה בקבלת החלטות לצורך בניית מדד. עם זאת, חוקרים מציעים כי מדדים אלו עדיפים פחות ממדדים בעלי מסגרת תיאורטית מקובלת (Rantanen, Kauppinen, Toikkanen, Etches, Frank, Di Ruggiero, Kurppa & Lehtinen et al., 2001). אציאס ועמיתיו (Manuel, 2006) מציעים, כי מדדים אידיאליים יהיו מושתתים על קונצנזוס, מבוססים על מסגרת תיאורטית, תקפים, רגישים, ספציפיים, יישומיים, מהימנים, מובנים, עדכניים, ברי השוואה וישימים ברמות ארגון שונות.

נושא חשוב נוסף הוא קביעת ישקל יחסי לכל אחד מהגורמים או האינדיקטורים המרכיבים את המדד (Adger et al., 2004; Cutter et al., 2003). קביעת משקל יחסי הוא תהליך סובייקטיבי וחשוב באפיון קהילות בסיכון ובהערכת הפגיעות של כל קהילה (Kaly, Briguglio, McLeod, Schmall, Prat & Pal, 1999), אך חשוב גם אופן קביעת המשקל של כל גורם – באופן כמותי או לפי החלטת מומחים. ניתן להגיע להסכמה לגבי המשקל של כל גורם לא רק לפי תרומתו היחסית מניתוח הגורמים לאחר מעשה, אלא באמצעות בדיקת מומחים, כמו הליך דלפי (Delphi process; Adler & Ziglio, 1996; Linstone & Turoff, 1975). בהליך זה מתבצעת בחירת מומחים בלתי תלויים הנדרשים להעריך את המשקל היחסי של כל אחד מן הגורמים בהסבר המבנה התיאורטי הנמדד. מאחר והמומחים לא פוגשים זה את זה ומקבלים משוב אנונימי ממתאם חיצוני בנוגע לתשובותיהם של המומחים האחרים, אין השפעת סטטוס או השפעה של פרט דומיננטי בצוות המומחים.

כמצוין לעיל ע"י קטן וויס (2006), על מנת לאפיין קהילות בסיכון משתמשים במדדים שונים המתחלקים לכמה סוגים. לבחינת המאפיינים הסוציו-כלכליים והדמוגרפים נעשה שימוש במשתנים המקושרים למדד החברתי-כלכלי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה: "במשך שנים תרמו מדדים חברתיים-כלכליים לשיפור מדיניות דיפרנציאלית של השלטון המרכזי כלפי הרשויות המקומיות" (בורק וציבל, 2006, עמ' 3). השיקולים המנחים לבחירת המשתנים להרכבת המדד הסופי הם שייכות המשתנה לעולם התוכן החברתי-כלכלי של האוכלוסייה. למרות טענה זו, לא ברור מהו כוח הניבוי של המדד ומשתניו בעולם התוכן של קהילות בסיכון. על

אף היכולת לנבא בריאות נפשית ופיזית באמצעות חלק מהאינדיקטורים במדד (כגון יחס תלות, חציון הגיל, אחוז המשפחות עם 4 ילדים ויותר, רמת השכלה, אחוז דורשי העבודה), לא נמצאה בספרות האקדמית תמיכה לשימוש בחלק מהאינדיקטורים על אף עמידתם בקריטריון מרכזי בהכללת משתנים לחישוב המדד, שהוא היותם שייכים לעולם התוכן החברתי-כלכלי. אחת הדוגמאות היא רמת הכנסה ממוצעת לנפש, שנמצאה קשורה לאיכות חיים גבוהה ורמת תמותה נמוכה. מצד שני רמת הכנסה נמצאה קשורה גם להשמנת יתר בעולם המערבי ולעיתים נטען כי הכללתה עשויה להיות לא מהימנה (Lynch et al., 1998; Montgomery et al., 2000). זאת ועוד, יש קושי להתבסס על המדד החברתי-כלכלי באפיון קהילות בסיכון ללא הצלבת נתונים והשוואה למדדי פגיעות חברתית/קהילתית, או מדדי חוסן קהילתיים.

כפי שנטען קודם, וייס וקטן (2006) מאפיינים קהילות בסיכון גבוה או נמוך לפי 19 אינדיקטורים. 6 אינדיקטורים (יחס תלות, שיעור העוני, הכנסה לנפש, שיעור המובטלים והבלתי מועסקים, ממוצע בעלי תעודות בגרות בקרב הגילים 17-20, שיעור מקבלי קצבאות) נלקחו ממשתני המדד החברתי-כלכלי של הלמ"ס, אולם החוקרים לא נימקו את בחירתם באינדיקטורים הספציפיים. אינדיקטורים נוספים (כגון צפיפות דיוור, שיעור משפחות חד-הוריות, ממוצע שנות לימוד של בני 26-50, אחוז משקי הבית בעלי מחשב, אחוז משקי בית עם אקדמאי אחד לפחות, אחוז העובדים במשלחי יד יוקרתיים) דומים לחלק מהמשתנים המחושבים במדד החברתי-כלכלי (למשל, אחוז השכירים המשתכרים יותר מפעמיים השכר הממוצע, אחוז הסטודנטים הלומדים באוניברסיטאות לתואר ראשון ומעלה), אולם גם כאן החוקרים לא מסבירים את חשיבותם או את משקלם של המשתנים שנבחרו. בנוסף, אינדיקטורים העוסקים באיכותם של שירותי רווחה, חינוך, בריאות, תרבות ונופש הם לא בהכרח אינדיקטורים אובייקטיביים למדידה. לבסוף, לא ברור כיצד מורכב המדד הסופי לאפיון קהילות בסיכון גבוה או נמוך ואם הוא מגובה במחקר.

אפיון קהילות בסיכון על פי השירותים המסופקים בקהילה

על מנת לאתר ולבחון באופן יסודי קהילות בסיכון יש צורך להתייחס למדדים נוספים. קטן ווייס (2006) מציינים גם מדדים של בעיות כלכליות וחברתיות (כגון שיעורי העוני, האבטלה, שיעור תמותת תינוקות, שיעור הפונים והמטופלים במחלקות רווחה, תחושת הביטחון של האוכלוסייה ועוד), שחלקם חופפים למדד הרמה החברתית-כלכלית של הלמ"ס. נוסף על כך, הם מציינים את השירותים המסופקים לתושבי הקהילה ללא תשלום או תמורת תשלום מינימלי ע"י הרשות המקומית או ארגוני המגזר השלישי. השירותים המוזכרים ע"י קטן ווייס (2006)

כוללים: 1) שירותי רווחה לזקנים, ילדים, משפחות, נשים, בני נוער וצעירים, אנשים עם מוגבלות, מכורים לסמים ואוכלוסיות ממוקדות נוספות (למשל מובטלים או מחפשי עבודה), בין היתר שירותים כגון מרכזי יום, מעונות יום, שירותי ייעוץ, דירות מעבר, מועדונים, הוסטלים ומרכזי סיוע בהשתלבות בתעסוקה; 2) שירותי בריאות לאם ולידה, מרפאות קהילתיות ושירותי בריאות הנפש; 3) שירותי חינוך הכוללים גני ילדים, בתי ספר יסודיים, תיכונים, על תיכונים ותוכניות פיתוח; 4) שירותי תרבות הכוללים מרכזים קהילתיים, מרכזי תרבות ומועדונים קהילתיים.

הצורך בשירותים קהילתיים מתבסס על ההנחה כי לכל קהילה יש צרכים שהכרחיים לתפקודה ולהתנהלות יעילה ונכונה, ואשר מבטיחים איכות חיים ורווחה חברתית לתושביה (להבנוי, הולר ובן-אריה, 2009; וגם <http://www.sw.huji.ac.il/upload/kol/pdf>). השירותים הקהילתיים הם כלל השירותים הניתנים לקהילה ע"י הרשות המקומית או גופים אחרים מטעמה, על פי קריטריונים קבועים וברורים. שירותי חובה מוגדרים כשירותי ליבה מינימליים, המובטחים לכל תושבי הקהילה וניתנים ללא תנאים מוקדמים, ושירותי רשות המותאמים לצרכים הייחודיים של הקהילה בהתאם ליכולת התקציבית של הרשות המקומית. להבנוי ושותפיה (2009) מציינים תשעה שירותים קהילתיים (ראה טבלה 1).

טבלה 1: שירותים קהילתיים

-
1. **שירותים פיזיים אורבניים** – פיתוח הפיזי והעירוני של השכונה, המלווה בהקצאת מרחבים פתוחים (גנים ציבוריים, בניית פארקים), קידום איכות סביבה, סיפוק שירותי מים וביוב, פינני אשפה וכדומה
 2. **חינוך** (פורמאלי ובלתי פורמאלי) – מתייחס לקידום פרויקטים ותוכניות חינוכיות, תשתיות חינוכיות (בניית מתקנים ומוסדות חינוכיים).
 3. **פנאי ותרבות** – קידום פרויקטים ותוכניות חינוכיות, תשתיות חינוכיות (בניית מתקנים ומוסדות חינוכיים)
 4. **ספורט** – מבנים, מרכזים ומתקני ספורט.
 5. **מוסדות דת** – מתקני דת (בתי כנסת, מקוואות, בתי תפילה) יהודיים ולא יהודיים.
 6. **עבודה קהילתית** – עבודה עם קבוצות חלשות, ובכלל זה משפחות במצוקה, ילדים ונוער בסיכון, הכנת צעירים לתעסוקה וכדומה.
 7. **שירותים ממשלתיים** – בתי דיון אזורים, בית משפט שלום, משרדי הביטוח הלאומי ומשרדים ממשלתיים (משרדי התחבורה, העבודה והפנים).
 8. **שירותים חברתיים** באחריות הרשות המקומית, לרבות שירותי רווחה מקומיים, בריאות, הגנה וביטחון מקומיים, נקיון ותרואה.
 9. **השתתפות התושבים** – שיתוף התושבים בהליכי תכנון ובהיבטים הנוגעים לחייהם
-

חשיבות תיאורטית רבה מוקנית לשירותים הקהילתיים (קטן וויס, 2006; Saxena, Thornicroft, Knapp & Whiteford, 2007) באפיון וזיהוי קהילות בסיכון, אך באופן מעשי טרם בוצע מחקר שבחן שירותים קהילתיים אלה כחלק ממדד, והקשרם לאספקטים של קהילות בסיכון ו/או מדדים קהילתיים אחרים.

חלופות לאפיון קהילות בסיכון: מדדי חוסן קהילתי

לדעת חלק מהתיאורטיקנים, זמינות וקיום שירותים שונים לאוכלוסייה בקהילה הוא אכן אספקט חשוב (Norris et al., 2008) אך אינו בעל משקל כה גדול באפיון חוזקה או חולשתה של קהילה. למעשה, על מנת להבין את הגורמים המסכנים התפתחות הסתגלותית של התושבים ואת הגורמים המגבירים את הסיכוי ומובילים להסתגלות, חוקרי מדעי החברה פונים לחקר גורמי חוסן וסיכון (Killian, 2005). בנוסף, המדדים הקיימים לאפיון קהילות בסיכון שהוזכרו עד כה ממעטים, אם לא מתעלמים מאספקטים פסיכו-חברתיים ומראיה רב-ממדית של יכולות קהילתיות. מינקלר ועמיתיה (Minkler et al., 2008) התבססו על המודלים של גודמן ועמיתיו (Goodman et al., 1998) ושל פרוידנברג ועמיתיו (Freudenberg et al., 2004) ואפיינו סדרה של יכולות קהילתיות כחלק ממודל דינמי של מימדי היכולת החברתית. המדדים כוללים: 1. מנהיגות; 2. השתתפות; 3. מיומנויות; 4. משאבים; 5. רשתות ארגוניות וחברתיות; 6. תחושת שותפות קהילתית; 7. הבנת ההסטוריה והשותפות הקהילתית; 8. כח השותפות הקהילתית; 9. ערכים משותפים; 10. חשיבה ביקורתית.

בהמשך להגדרה של נוריס ושותפיה (Norris et al., 2008), קיומה של מערכת אינטראקטיבית עם ארבע יכולות בסיסיות משפיע על חוסנה של הקהילה בבריאות אנשיה והשלכות שונות בבריאותם הנפשית. מערכת זו מעצבת את היכולת הקהילתית להתאושש ממשבר, ובמצב שיש בקהילה יכולות מוגבלות, יתכן תפקוד דיספונקציונלי וסיכון לאפשרות של שיקום מאוחר. היכולות האדפטיביות כוללות מידע ותקשורת, פיתוח כלכלי,⁴ הון חברתי וכשירות קהילתית⁵ (community competence), והן חלק מהמרקם החברתי כלכלי של הקהילה (Sherrieb, Norris & Galea, 2009).

4 פיתוח כלכלי (economic development) – אחד המרכיבים בהגדרת חוסן קהילתי ע"פ Norris et al., 2007, כולל מגוון וכמות משאבים כלכליים בקהילה, חלוקה הוגנת של משאבים לאחר משבר.
5 כשירות קהילתית (community competence) – אחד המרכיבים בהגדרת חוסן קהילתי ע"פ Norris et al., 2007, כוללת יכולות כגון פעילות קהילתית, חשיבה בקורתית (critical reflection) וקבלת החלטות, יצירתיות וגמישות, העצמה וחוללות קולקטיבית ושותפויות פוליטיות.

א. מדד החוסן הקהילתי

שריב, נוריס וגלאה (Sherrieb et al., 2009) מדדו שתי יכולות אדפטיביות ממודל החוסן הקהילתי של נוריס (Norris et al., 2008): פיתוח כלכלי והון חברתי. לאחר סקירת ספרות אודות דרכי המדידה של היכולות, יצירת wish list של מדדים רלוונטיים לצורך המדידה, זיהוי מקורות מידע התואמים למדדים השונים, ובחינה ראשונית של המדדים באמצעות בדיקת קשרים וצמצום רשימת המדדים, יצרו החוקרים מדד-על לחוסן קהילתי המורכב מהון חברתי ופיתוח כלכלי. בשלב הבא, תוקף מדד-העל באמצעות השוואתו למדד פגיעות חברתית (המוזכר לעיל) וממצאי סקר אודות חוללות קולקטיבית (collective efficacy) שנערך במדינת מיסיסיפי, ארה"ב. 17 תתי-מדדים אשר הרכיבו את מדד-העל של חוסן קהילתי כללו 10 תתי-מדדים שמדדו רמת משאבים, השוויון בחלוקתם, ורמת הגיוון בפיתוח הכלכלי.

מדד החוסן הקהילתי נמצא במתאם שלילי גבוה עם מדד הפגיעות החברתית, בעוד מדד ההון החברתי והפיתוח הכלכלי נמצאו במתאם חיובי מתון. בדיקות נוספות הראו, כי שני המדדים יחד עם מדד הפגיעות החברתית חולקים מאפיינים משותפים, אולם הם מושגים נפרדים. מעניין, שכאשר השווה מדד החוסן הקהילתי ושני תתי-המדדים שלו למדדי הסקר, נמצא כי המדד הון חברתי היה במתאם חיובי גבוה עם לכידות חברתית (אמון הדדי וסולידריות בין חברי הקהילה) ושליטה חברתית (הסיכוי להתערבות מצד חברי הקהילה במצבי קונפליקט ומשבר בקהילה) ושני אלה מהווים יחד את מדד החוללות הקולקטיבית (Lochner, Kawachi & Kennedy, 1999). מדד הפיתוח הכלכלי לא נמצא במתאם כלל עם מדדים אלו. מדד החוללות הקולקטיבית נמצא בעבר מבנה משמעותי שניתן למדוד אותו ברמת השכונה באמצעות שיטת הסקר. חוללות קולקטיבית נמצאה גורם מתווך משמעותי בין היבטים של פגיעות ואי-יציבות בקהילה/שכונה לבין מדדים שונים של רמת אלימות ופשיעה (Sampson, Raudenbush & Earls, 1997).

ב. אינדיקטורים של חוסן קהילתי

מאחר ומרבית המדידה עד היום התמקדה בסיכון ופחות בחוסן, המטרות לפעולה שנקבעו או נגזרו מתוך ממצאי המדדים היו יותר תגובתיות או הגנתיות, כגון מניעה של בעיות חמורות יותר בקהילה ופחות בחיזוק משאבים ויכולת. הול וזאטרה (Hall & Zautra, 2010) מציינים 12 אינדיקטורים מרכזיים של יכולת לחוסן קהילתי (community resilience capacity). אינדיקטורים אלו מופיעים לרוב במחקרים ובפרויקטים קהילתיים של אינדיקטורים (community indicator projects) ומעוגנים בבסיסן של תיאוריות חוסן. לדעתם של חוקרים אלה קהילות

המראות שיפור בחלק מהאינדיקטורים שלהלן, עשויות לפתח יכולות חוסן לאורך זמן, וקהילות המראות שיפור בכל האינדיקטורים עשויות כמעט בוודאות לעלות על מסלול לחוסן רב יותר.

טבלה 2: אינדיקטורים לסיכון לעומת אינדיקטורים לחוסן קהילתי

אינדיקטורים לסיכון	אינדיקטורים לחוסן קהילתי
1. שיעור חסרי הדיור	1. הזכות לדיור
2. משפחות מתחת לקו העוני	2. שוויון בהכנסה
3. שיעור האנאלפביתיות	3. גישה ביתית לאינטרנט
4. שיעור נשירה מבתי ספר	4. השגת השכלה
5. שיעור הצבעה נמוך	5. מגוון ושוני במנהיגות הנבחרת
6. שכחיות של מחלות כרוניות	6. שיעורי החלמה ותפקוד בריא לאחר מחלה
7. דרוג במדד לחץ עירוני/קהילתי (City Stress Index)	7. דרוג במדד "State of Caring Index"
8. שימוש בחדרי מיון	8. גישה וזמינות של שירותי בריאות
9. צפיפות התחבורה	9. מרחבים ציבוריים הכוללים גנים ציבוריים, מסלולי הליכה ומסלולי אופניים, מרחבים פתוחים ועוד.
10. זיהום אוויר	10. איכות אוויר
11. שיעור הפשיעה	11. שיעור רצדיביזם (עבריינות חוזרת)
12. אפליה	12. תפיסות של אמון ולכידות חברתית (חוללות קהילתית)

חלק קטן מהאינדיקטורים המוזכרים בטבלה לעיל מופיעים במדד החברתי-כלכלי שנאסף בישראל, כגון שיעורי המשפחות מתחת לקו העוני והשגת השכלה. מאחר וחלק מהאינדיקטורים הם מדדים מערביים (כגון מדד הלחץ העירוני ו־state of caring index) וטרם תורגמו או נבחנו באופן מסודר בארץ, אנו ממליצים לשלב חלק מהם במחקר הקהילתי בכלל, ובמדד לסיכון קהילתי בפרט. לדוגמה, מדד הלחץ העירוני (City Stress Index; Ewart & Suchady, 2002) הוא מדד של דיווח עצמי על חשיפה קהילתית לאלימות. בארה"ב, המדד תוקף מול מדדי דיכאון, כעס, עוינות והערכה עצמית, ולמעשה ניתן להעבירו לילדים מכיתה ח' ומעלה. לפי הידוע לנו, מדד זה טרם תורגם ונחקר בישראל. המדד State of Caring Index שאינו מבוסס מחקר, הוא מדד שנתי לרווחה חברתית-כלכלית בארצות הברית, ומבוסס על 35 אינדיקטורים חברתיים, כלכליים ובריאותיים. בין התחומים המרכזיים אותם בוחן המדד ניתן למצוא אינדיקטורים מתחום החינוך והצעירים,

בטחון קהילתי, אמון הדדי ועצמאות, רווחה כלכלית, בריאות, safety net services ומעורבות והתנדבות אזרחית.

המדדים ברשימה שלהלן מרכיבים למעשה שש תתי-קטגוריות של תשתיות הקיימות בקהילה. עבור כל אחת מן התשתיות יוצגו אינדיקטורים רלוונטיים הניתנים לאיסוף ומדידה.

1. תשתיות פיזיות (Physical Infrastructure). מהותן להקנות יכולות פיזיות כגון מקום מגורים, מצב מבני צבור, מערכות תחבורה, מקורות אנרגיה, שימוש בקרקע וכל מה שמסייע להגדיר את הגבולות הגיאוגרפיים של קהילה. אינדיקטורים אפשריים עשויים להיות:

- השקעות חדשות באלטרנטיבות תחברתיות;
- מדד דיור;
- קיום ותכנון של מבני צבור גנים ושטחים פתוחים;
- רמת ההסתגלות וסגנונות ההסתגלות האנושית לשינויים דרמטיים בסביבה הפיזית;
- הרמה השנתית של אבדן שטחים פתוחים לתהליכי עיור.

2. תשתיות חברתיות (Social Infrastructure), או הון חברתי, הוא נכס קהילתי חשוב והוא נגזרת של רשתות חברתיות של אנשים הסומכים ודואגים אחד לשני. אינדיקטורים אפשריים עבור תשתיות חברתיות עשויים להיות:

- קיומם של פורומים ומקומות ציבוריים ופרטיים לשם שיתוף, תקשורת ודיאלוג לגבי נושאים קהילתיים;
- מקורות ידע קהילתיים;
- מספר הארגונים המחברים בין אנשים ברמות קהילתיות שונות (מרכזים קהילתיים, התאחדויות שכונתיות ועוד);
- אמון הדדי ולכידות קהילתית.

3. תשתיות אזרחיות (Civic Infrastructure). התהליכים הפורמליים והבלתי פורמליים באמצעותם קהילות מקבלות החלטות, פותרות בעיות ומתכננות מסלולים עתידיים.

- רמת ההשתתפות בתהליכים פוליטיים ברמות שונות;
- איכות המנהיגות המקומית;
- קבלת החלטות בקהילה;
- מספר הוועדות הקהילתיות ורבות-תחומיותן;
- סגנונות מנהיגות בקהילה.

4. אינדיקטורים לחוסן כלכלי יכללו תשתיות כלכליות (Economic Infrastructure) :
- שיעורי תעסוקה גבוהים ;
 - יצירת מקומות עבודה משתלמים ;
 - הפחתה באי שוויון בהכנסה ;
 - רמת הייצוג של הסקטור הפרטי בתכנון הקהילתי.
5. תשתיות אנושיות (Human Development Infrastructure). ההשקעה בחינוך ובפיתוח ההון האנושי היא אספקט קהילתי חשוב :
- הזדמנויות ללמידה מתמשכת ;
 - תכניות הדרכה ומנטורינג ;
 - מדדי השגיות בחינוך ופיתוח יכולות ;
 - פעילות פנאי והפגת מתחים ;
 - רמת תקצוב מערכות החינוך והענישה.
6. תשתיות בריאות כולל רווחה נפשית – השקעה בארגונים, תוכניות ושותפויות קהילתיות המקדמות בריאות ורווחה נפשית יש להם תרומה משמעותית לחוסנה של הקהילה. אינדיקטורים נבחרים עשויים להיות :
- שיעורי נישואים וגירושים ;
 - בריאות גופנית, חברתית ורגשית;⁶
 - תוחלת חיים ;
 - מדדי בריאות בגיל הינקות
 - חיות (ויטאליות) – אנרגיה לעומת תשישות.

לאור האמור לעיל, המלצתנו היא, כי יש לבנות מדד שיכלול נדבך נוסף בתיאור קהילות בסיכון: אפיון הסיכוי והיכולות של כל קהילה, בנוסף לאספקטים חברתיים-כלכליים הנמדדים באמצעים הידועים (למשל, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה). לדעתנו, יש לבחון מחדש את 14 המשתנים שצוינו ע"י בורק וציבל (2006) לחישוב המדד החברתי-כלכלי עבור המועצות המקומיות והעיריות, יחד עם משתנים חדשים המהווים אינדיקטורים לחוסן, וצוינו במסמך הנוכחי. חשוב לציין כי כחלק מן התהליך המשתנים החדשים יעברו מיון וניפוי מוקדם בדומה למתואר אצל בורק וציבל (2006). עם זאת, המדד הסופי אשר יבטא את הרמה הפסיכו-סוציו-כלכלית של יחידה גאוגרפית, יחושב כממוצע משוקלל של כל המשתנים בהתאם למשקל היחסי של כל אחד מהם, כפי שהוצג קודם (ראה סוגיות במדידת קהילות בסיכון).

6 למשל (Parkerson & Broadhead, 1990) Duke Health Profile (<http://healthmeasures.mc.duke.edu>).

ג. אפיון קהילה בסיכון על פי מודל החוסן הרב-ממדי

מודל החוסן הרב-ממדי, המכונה באנגלית Basic Ph או בעברית גש"ר מאח"ד (ראשי תיבות של: גוף, שכל, רגש, מערכת אמונות, חברה ודמיון) (אילון ולהד, 2000), מסכם בתפיסת-על תיאוריות ומחקרי חוסן בשלושת העשורים האחרונים. זהו מודל אינטגרטיבי המתאר את מרכיבי החוסן וההתמודדות של פרטים ומערכות (Lahad, 1997). באמצעות ששה משאבי ההתמודדות שלהלן ניתן לאפיין את פרופיל ההתמודדות הקהילתי ולאתר חוסן בקהילה. חלק מהמאפיינים של משאבי ההתמודדות קהילתיים מוזכרים במדדי פגיעות חברתית ובמדדי חוסן קהילתי שיובאו בהמשך.

1. מערכת אמונות (Belief) – בני תפילה פעילים בקהילה, הזדהות עם אידיאולוגיה, מעורבות בנושאים פוליטיים/ערכיים, מתקיימים אירועים קהילתיים סביב חגים ואירועים לאומיים, קידום ופירסום נושאים ערכיים, דתיים או פוליטיים.
2. רגש (Affect) – יחסי אמון בין תושבי הקהילה, אווירת היישוב (כעס, עוינות, חיבה וכו'), אמון בזרים, אווירה במפגשי קהילה, התארגנות בשמחות ותמיכה בימי צער ומשבר.
3. חברה (Social) – יש ועד קהילתי או מוסדות קהילה, יש הומוגניות מבחינה חברתית-תרבותית, התפלגות הגילים, מידת ההתגייסות הקהילתית לסיוע לזולת הנמצא במשבר, מידת ההתגייסות לאירועים קהילתיים, מתקיימים אירועים קהילתיים.
4. דמיון (Imagination) – מידת ההשקעה של התושבים באסתטיקה בשטחים ציבוריים ופרטיים בקהילה, עיצוב מבני הציבור ובתי היישוב, ויש מרכז קהילתי עם מגוון פעילות יצירה למגוון גילים.
5. שכל (Cognition) – יש שירותים קהילתיים (מתנ"ס, קופ"ח, גן, ביה"ס, מכולת), יש מבני ציבור, יש נהלים כתובים בנושאים שונים, הפצת דף לתושב בקהילה, ומצבם הכלכלי של התושבים עשוי להעיד על יכולת ניהול ותכנון כלכלי.
6. גוף (Physiology) יש מתקני ספורט, מתקיימים אירועים ספורטיביים קהילתיים, תדירות פנייה למרפאות ורמת תחזוקת בתי היישוב (ציבוריים/פרטיים) אשר עשויה לשקף את המאמץ הפיזי של תושבי הקהילה בעיצוב סביבתם.

ד. מקורות מידע רלוונטיים לשם איסוף המדדים

קטן וויס (2006) מציינים כמה מקורות מידע שמהם ניתן לרכז את האינדיקטורים הרלוונטיים לאפיון קהילות בסיכון ומדדים לאפיון חוסן קהילתי:

1. פרסומי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הכוללים מידע לגבי אזורים סטטיסטיים וישובים בישראל בנושאים כגון, דירוג חברתי-כלכלי, התפלגות אוכלוסייה לפי גיל, ריבוי טבעי, מקבלי קצבאות, שכר ממוצע, מספר זכאים לתעודת בגרות וכדומה. אפשר לציין בהקשר זה את הפרסומים הבאים: אפיון רשויות מקומיות וסיווגן לפי הרמה החברתית-כלכלית של האוכלוסייה, 2006 (פרסום מספר 1401); הרשויות המקומיות בישראל, 2008 (פרסום מספר 1414).
2. דיווחי מחלקות רווחה מקומיות על האוכלוסיות הפונות לשירותי הרווחה והשירותים אותן הן מספקות. מידע זה על מחלקות הרווחה כלול בפרסומים של הלשכות המחוזיות של משרד הרווחה.
3. פרסומי אגף המחקר והתכנון של המוסד לביטוח לאומי, שרבים מהם כוללים התייחסות ספציפית ליישובים בישראל. אפשר לציין בהקשר זה כמה דוחות המופיעים מדי שנה כמו מקבלי גמלאות לפי יישובים, ממוצעי שכר והכנסה לפי יישובים, נשים המקבלות דמי מזונות באמצעות המוסד לביטוח לאומי לפי יישובים, ומקבלי דמי אבטלה לפי יישובים.
4. פרסומי משרד החינוך, כמו מערכת החינוך בראי היישובים (משרד החינוך, 2002). פרסום זה כולל מידע מקיף על מערכת החינוך בכל ישוב בישראל, כמו ממוצע שעות לכיתה ולתלמיד, ממוצע תלמידים בכיתה, נשירת תלמידים וכדומה.
5. פרסומי מרכז אדווה, המבוססים על דיווחי משרדי הממשלה, הביטוח הלאומי והלשכה המרכזית לסטטיסטיקה אשר כוללים נתונים על מאפיינים חברתיים-כלכליים של יישובים שונים. יש לציין בהקשר זה את הפרסומים הבאים: מקום מגורים ורמת שכר בישראל (שנים שונות), זכאים לתעודות בגרות לפי יישוב (שנים שונות), תמונת מצב חברתית (שנים שונות), תקציבים מוניציפליים (שנים שונות).
6. השנתון הסטטיסטי על ילדים בישראל. מתפרסם מדי שנה על ידי המועצה הלאומית לשלום הילד וכולל מידע רב על מצב הילדים בישראל וביישובים שונים.

עוד מקורות ושיטות שבהם ניתן להיעזר לשם איסוף האינדיקטורים :
7. איסוף נתונים אקטיבי באמצעות סטודנטים ומתנדבים למיפוי השירותים
הקהילתיים הקיימים (להב־נוי ושותפים, 2009). אף על ששיטה זו עשויה לדרוש
משאבים אנושיים רבים, היא מאפשרת ללקט מידע אודות משתנים מעולמות
התוכן של השירותים הקהילתיים (ראה סעיף "אפיון קהילות בסיכון על פי
השירותים המסופקים לקהילה").

8. אתרים של הרשויות המקומיות, מרכז השלטון המקומי ומשרדי הממשלה
המספקים נתונים באמצעות מערכות מידע גיאוגרפיות (GIS). GIS היא
מערכת מידע ממוחשבת המאפשרת ניהול, אחזור וניתוח מידע גיאוגרפי תוך
שילוב נתונים אלפא־נומריים (מידע מילולי ומספרי) ונתונים גיאוגרפיים
והצגתם במפה. לדוגמה, אתר האינטרנט של עיריית ירושלים (<http://gisweb.jerusalem.muni.il>) מציע מידע על אתרים, גנים ציבוריים, שירותים
עירוניים שונים (חניונים, מוסדות חינוך, נכסי עירייה, מקלטים ציבוריים ועוד).
שימוש במערכות מידע גיאוגרפיות נמצא מסייע בהערכה ומדידה של פגיעות
חברתית לצורך הערכת סיכונים (Ebert, Kerle & Stein, 2008).

מבט אינטגרטיבי על קהילות בסיכון בישראל

בדומה לטבלה של קטן ווייס (2006) המאפיינת קהילות בסיכון, טבלה 3 מציעה כי
קהילות בסיכון גבוה בישראל יאופיינו כך: דירוג נמוך במדד החברתי־כלכלי
המשודרג אשר יתבסס על מיצוע משוקלל בהתאם להחלטותיהם של מומחים
מהתחום; דירוג גבוה במדד הפגיעות החברתית; דירוג גבוה במדד הלחץ העירוני
אשר יותאם לתרבות ולחברה הישראלית; ודירוג נמוך במדד ההון החברתי (מתוך
מדד החוסן הקהילתי). קהילות בסיכון גבוה יאופיינו בתשתיות פיזיות, חברתיות,
אזרחיות, כלכליות, ואנושיות דלות, וכן גם תשתיות הבריאות ותשתיות הרווחה
הנפשית.

לעומת זאת, קהילות בסיכון נמוך יאופיינו ע"י דירוג גבוה במדד החברתי־כלכלי
המשודרג; דירוג נמוך במדד הפגיעות החברתית; דירוג נמוך במדד הלחץ העירוני;
ודירוג גבוה במדד ההון החברתי. קהילות בסיכון נמוך יאופיינו בתשתיות פיזיות,
חברתיות, אזרחיות, כלכליות, ואנושיות עשירות, וכן גם תשתיות הבריאות
ותשתיות הרווחה הנפשית.

טבלה 3: השוואה בין מדדים

קהילות בסיכון גבוה	קהילות בסיכון נמוך	המדד
נמוך	גבוה	המדד החברתי-כלכלי
גבוה	נמוך	מדד הפגיעות החברתית
גבוה	נמוך	מדד הלחץ העירוני
נמוך	גבוה	מדד ההון החברתי (מתוך מדד החוסן הקהילתי)
נמוך	גבוה	תשתיות פיזיות
נמוך	גבוה	תשתיות חברתיות
נמוך	גבוה	תשתיות אזרחיות
נמוך	גבוה	תשתיות כלכליות
נמוך	גבוה	תשתיות אנושיות
נמוך	גבוה	תשתיות בריאות ורווחה

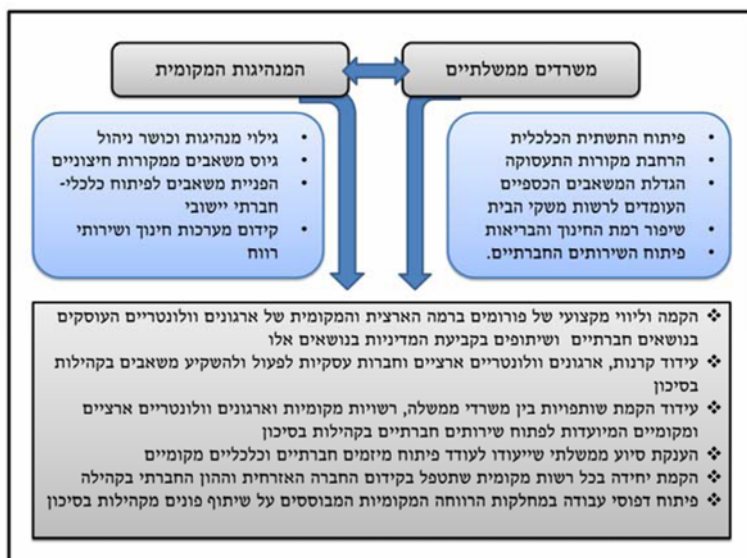
דיון – חלופות והמלצות לדרכי מדידה

הכותבים הישראליים, כורזים (1995), קטן ווייס (2006) מדגישים את תפקיד מדינת ישראל להגן על אוכלוסיות ומבוגרים בסכנה ובסיכון. נוסף לכך, כחלק מההתערבות לקידום קהילות בסיכון, יש צורך לגבש סל שירותים קהילתיים אשר יכלול פיתוח שירותים קהילתיים לקהילות פונקציונליות נבחרות, תכנון קהילתי חברתי ופיזי, שיתוף והפעלה של תושבים ושל לקוחות השירותים החברתיים, קידום מנהיגות מקומית, פיתוח גישה קהילתית בקרב צוותים שכונתיים בין-מקצועיים, הקמת מינהלות שכונתיות ופיתוח קופות כלכליות מקומיות.

קטן ווייס (2006) מציינים כי קידום קהילות בסיכון היא משימה לאומית בין-תחומית ובין-משרדית, שהאחריות ליישומה מוטלת בראש ובראשונה על משרד הרווחה והרשויות המקומיות. הם מציינים את חשיבותם של ארגוני החברה האזרחית (ארגונים וולונטריים ורשתות חברתיות) בקידום קהילות בסיכון. לפי גל (2005), קטן, ינאי ושרר (1996) מעורבות של משרדי הממשלה הרלוונטיים והמנהיגות המקומית – הוא תנאי עיקרי לחילוץ קהילות בסיכון ממצבן ושיפור הרווחה ואיכות החיים של תושביהן. לפי קטן ווייס (2006), פעילותם המשותפת של גורמים ממשלתיים ועירוניים לשם קידום החברה האזרחית בקהילות בסיכון צריכה לכלול בין היתר פעילויות ברמה הארצית והמקומית, מעורבות של גופים

ממשלתיים, רשויות, ארגונים שונים ושיתופי הפעולה שביניהם. תרשים 2 מתאר שיתוף פעולה זה באופן סכמתי.

תרשים 2: פעולות משותפות של גורמים ממשלתיים ורשויות מקומיות לקידום החברה האזרחית בקהילות בסיכון



לפי קטן וויס (2006) פעילות משולבת של משרד הרווחה יחד עם משרדי ממשלה רלוונטיים אחרים תתרכז בשלושה עד ארבעה האשכולות הנמוכים של המדד החברתי-כלכלי בדירוג הלמ"ס. אולם המלצות אלו, לטענתנו תקפות גם על קהילות בעלות מדד חוסן קהילתי נמוך.

בנוסף, קטן וויס (2006) מציינים את תרומתם האפשרית של ארגונים וולונטריים, שלטענתם מהווים את המרכיב המרכזי של החברה האזרחית בשיפור מצבן של קהילות בסיכון. אנו מציעים לחלק את התרומות לפי התחומים העיקריים שלהם התרומות נותנות מענה: פגיעות הקהילה, וחיזוק חוסנה. מטבלה 4 ניתן לראות כי חלק לא מבוטל מתרומות הארגונים הוולונטריים הן למען חיזוק החוסן הקהילתי ועל כן גוברת החשיבות לבחון באופן שיטתי אינדיקטורים של חוסן קהילתי לשם איתור וזיהוי קהילות בסיכון.

טבלה 4: תרומת הארגונים הוולונטריים על פי תחומי מענה

תחום מענה	תרומת הארגונים הוולונטריים
חוסן	טיפול יחסי אמון וקשרים הדדיים בין תושבי הקהילה, ונכונותם לשתף פעולה.
חוסן	חיזוק ההזדהות של התושבים עם קהילתם ונכונותם לפעול למענה.
חוסן	חיזוק הסולידריות הקהילתית והיכולת לטפל בקונפליקטים קהילתיים.
פגיעות	אספקת שירותים איכותיים העונים על צרכי התושבים.
פגיעות/חוסן	העצמת תושבי הקהילה וחיזוק מודעותם לצורכיהם, תודעתם האזרחית וציפיותיהם מהמנהיגות המקומית והארצית.
חוסן	טיפול יחסי אמון וקשרים הדדיים בין תושבי הקהילה, ונכונותם לשתף פעולה.
חוסן	חיזוק הנכונות של פרטים ומשפחות לסייע לתושבים אחרים בקהילה המצויים במצבי מצוקה.
חוסן	חיזוק ההזדהות של התושבים עם קהילתם ונכונותם לפעול למענה.
חוסן	חיזוק הסולידריות הקהילתית והיכולת לטפל בקונפליקטים קהילתיים.
פגיעות	אספקת שירותים איכותיים העונים על צרכי התושבים.
פגיעות/חוסן	העצמת תושבי הקהילה וחיזוק המודעות לצורכיהם, התודעה האזרחית וציפיותיהם מהמנהיגות המקומית והארצית.
חוסן	חיזוק המחויבות של המנהיגות המקומית והארצית לצרכים של תושבי הקהילה.
חוסן	הגברת השתתפות התושבים בעיצוב השירותים המקומיים ובהכונותם.
פגיעות	שיפור התאום ושיתוף הפעולה בין ארגונים בקהילה ומחוצה לה וחיזוק יכולת הפעילות שלהם.
פגיעות	ייזום ופיתוח תוכניות ושירותים העונים על צרכים מקומיים.
פגיעות	שיפור בנגישות פרטים וארגונים בקהילה לקובעי מדיניות ולגורמי מימון ברמה המקומית והארצית.
פגיעות	הגברת יכולת הגיוס של משאבים חיצוניים ופנימיים והפנייתם לפיתוח כלכלי וחברתי של הקהילה.

סקירתנו מצביעה על חסרוננו של מדד אינטגרטיבי הבוחן מדדי פגיעות פיזית, כלכלית חברתית ובמקביל מדדי חוסן קהילתי. רק מדידה מאזנת מסוג זה תאפשר זיהוי של קהילות בסיכון מתוך ראיה ייחודית מהם כלל הכוחות המסייעים הקיימים ביחס לשירותים והאמצעים הנחוצים כדי לקדם קהילות אלו. המדד האמור יתבסס על גורמים שונים עם משקלים יחסיים שונים. לפי הצעתנו, המשקלים היחסיים יקבעו באמצעות פאנל של מומחים רב-תחומי, שגם יעדכן את המשקל היחסי של כל גורם בהתאם למצב החברתי, הכלכלי, הפוליטי והביטחוני.

פיתוח הכלי יאפשר לבסס "מדד לרמת הסיכון של קהילות" אשר ישמש תבחין עיקרי להקצאת המשאבים של האגף האחראי לטיפול באוכלוסיות היעד העיקריות של משרד הרווחה ברמת מאקרו, וכך יובטח שפעולותיו יכוונו לנזקים ביותר. האגף למחקר, תכנון והכשרה של משרד הרווחה יצטרך להיות מוכן לקחת על עצמו לקדם את הפיתוח המתודולוגי של מדד זה (רצוי בשיתוף הלמ"ס) ולהשלימו על מנת לאפשר שימוש נרחב שלו בשטח. המלצתנו היא לגבש תהליך שיביא לפיתוח הכלי ולבחינתו בכמה מקומות בארץ. ישימות ויעילות הכלי שיפותח ייבחנו אמפירית בקהילות שונות בישראל. המדגם ייצג את אוכלוסיית ישראל ויאפשר חלוקה לאזורים סטטיסטיים בדומה לחלוקה שעושה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. יחד עם המדד החדש יועברו מדדי רווחה נפשית, בריאות ומדדים נוספים שימצאו משמעותיים בסקירת ספרות עתידית.

תהליך זה עשוי לצאת לפועל בד בבד עם פרויקטים מקבילים אשר מטרתם לפתח מודלים קהילתיים יישומיים תוך כדי התערבות לחיזוק קיומן של מערכות חברתיות באמצעות התערבויות קהילתיות ברמת התשתיות, החברה, הכלכלה והתעסוקה (כגון, פרויקט "גשר לעתיד": <http://www.btf.co.il/>). כחלק מפרויקט מערכתי ורב ממדי כזה, פותחו כמה מדדים שמטרתם לבקר ולעקוב אחר שינויים כתוצאה מההתערבות וגם לזהות צרכים הדורשים תכנון, קבלת החלטות והתערבות. מהלך כזה עשוי להיות משולב כחלק מביקורת היעילות של השירותים והפעילויות השונות שמשרד הרווחה, השירות לעבודה קהילתית והמחלקה לשירותים חברתיים עורכים ומספקים על מנת לשפר ולחזק את החוסן הקהילתי. פעילויות אלו כוללות קידום מרכזי חוסן קהילתי, הכשרת צוותי חוסן וחירום יישוביים/שכונתיים, ייזום והפעלת קבוצות בקהילה, אבחון צרכים ויכולות לשם מיצוי זכויות לפיתוח משאבי התמודדות, צוותי הפעלה והנחייה של פעילים ומתנדבים בפעילויות לשיפור חוסן קהילתי וייזום ופיתוח פעילויות לשיפור וחזוק החוסן הכלכלי-קהילתי (חוסן קהילתי; אתר משרד הרווחה⁷) אחד המדדים העתידיים הוא מדד בר־קיום (Sustainability Index) שמטרתו להעריך עד כמה יכולה ההנהגה הקהילתית המקומית לקחת אחריות לשימור ולהמשכיות תוכנית התערבות. הספרות המדעית מקשרת בין קיום (sustainability) לבין חוסן (resilience) משום ששניהם מבטאים את מסוגלות הקהילה להתארגן (על ידי תכנון והפחתת סיכונים), ולהפחית את ההשפעות של אסונות ומשברים בכדי לקדם ולרזו השתקמות והחלמה (Tobin, 1999).

<http://147.237.77.130/Populations/CommunityStrength/Pages/CommunityStrength.aspx> 7

פיתוח כלי כזה המורכב מאשכולות אינדיקטורים ברי מדידה ורגישים לשינויים בשדה, יאפשר למקבלי החלטות להחליט היכן וכיצד להשקיע ולפתח מענים לקהילות בסיכון, לעקוב אחרי השפעת מהלכים אלו לאורך זמן ולאפשר החלטה מושכלת אם ואיך להמשיך, מה הכרחי לשנות ובאיזה כיוון? דוגמה לכלי שפותח הוא המדד המשולב לרווחת הילד בישראל (בן אריה, 2008) אשר הציע מספר אינדיקטורים מהתחומים בטיחות, בריאות, חינוך וכישורי חיים ורווחה, ונתן משקל יחסי לכל אינדיקטור במדד. לדוגמה, שיעור עבריינות הנוער בתוך התחום של רווחה צוין כ-9% מכלל האינדיקטורים.

פיתוח מדד מעין זה מחייב הקמת צוות מומחים. במדד המשולב לרווחת הילד בישראל לדוגמה, השתתפו 42 מומחי תוכן (בן אריה, 2008). צוות זה דן בממצאי סקירת הספרות והגיב בתהליך "דלפי" מדורג שתוצאתו היתה התקבצות של מדדים ונושאים שהוכנסו למדד הסופי. ברוח זו, המשך התהליך יהיה פיתוח שאלון או שימוש בשאלון קיים ומתוקף שגם הוא יעבור דיון בוועדת מומחים וקבוצות מיקוד כדי לבחון בכלים סטטיסטיים את המרכיבים המקדמים מדידה. הטבלה הבאה מציגה תוצאה אפשרית של תהליך "דלפי". זוהי דוגמה בלבד ואין היא משקפת תוצאות סטטיסטיות של תהליך מסודר.

טבלה 5: דוגמה לתוצאה אפשרית של תהליך יצירת מדד

המשקל	המדד ומקורותיו	התחום
כ-40%	המדד המשולב של הלמ"ס	אשכול חברתי-כלכלי
5%	למ"ס, משרד הפנים	חוסן קהילתי ~ ותק הקהילה
5%	משרד הפנים/למ"ס	שעור ההגירה אל הקהילה וממנה
5%	למ"ס	מדד פריפריאליות; נגישות לשירותים חברתיים
5%	אחוז הרשומים במח' הרווחה	רווחה
כ-20%	המוסד לביטוח לאומי	קצבאות בתחומי מוגבלות ונכויות
5%	שעורי נשירה	חינוך
5%	משרד הבריאות	בריאות פיזית ונפשית
5%	משרד השיכון	דיור
2%	—	ישובים באזורי עימות
3%	המשרד לביטחון פנים	שעורי פשיעה

הסקירה הנוכחית וכלים שונים שכבר קיימים בשטח מודדים מרכיבים שונים של תחום רחב זה. ניתן לפתח את המדד המבוקש במאמץ סביר, הכולל גיוס צוות חוקרים רב-מקצועי בשיתוף הלמ"ס, משרד הרווחה והשירותים החברתיים

והאקדמיה. להערכתנו ועל סמך ניסיון בפיתוח כלי מדידה אחרים, ניתן להגיע לתוצאות ראשוניות בפרק זמן סביר ונראה לעין.

ביבליוגרפיה

- בורק ל', כבביה י' (1996). אפיון הרשויות המקומיות ודירוגן לפי הרמה החברתית-כלכלית של האוכלוסייה ב-1995. פרסום מיוחד 1039, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ירושלים.
- בורק ל', ציבל נ' (2006). אפיון רשויות מקומיות וסיווגן לפי הרמה החברתית-כלכלית של האוכלוסייה 2003. פרסום מיוחד 1281, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ירושלים.
- בילינג, מ', סורקראוט, ש' (2008). החוסן הקהילתי של יישובי מטה בינימין. נדלה מתוך: http://www.binyamin.org.il/_Uploads/dbsAttachedFiles/mehkarhosen.pdf
- בן אריה, א. (2008) המדד המשולב לרווחת הילד בישראל, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, ירושלים.
- בן אריה, א. (2009), סל שירותים קהילתי: המלצות לשירותי חובה ורשות. קבוצת המחקר במדיניות חברתית-בית הספר לעבודה סוציאלית ולרווחה חברתית ע"ש פאול בראוולד, האוניברסיטה העברית בירושלים.
- בן נשר, א', להד, מ', שחם, י' (2002). דו"ח תוצאות סקר עבור משרד הרווחה: ארגונים, פעילויות ומרכיבי חוסן קהילתי בפרויקט, שח"ק. קריית שמונה – המרכז לפיתוח משאבי התמודדות. כורזים, י' (1995). קידומן של קהילות בסיכון באמצעות חקיקה וקביעת סל שירותים קהילתיים. הדעה הרווחת, עמ' 3.
- כרמון, נ' (1997). שיקום שכונות בישראל 1994-1979, ביבליוגרפיה בעברית ובאנגלית. עקד, מוסד, שמואל נאמן: חיפה.
- להבניו, מ', הולר, ר' ובן אריה, א' (2009). סל שירותים קהילתי: מיפוי שירותים בארבע שכונות. האוניברסיטה העברית בירושלים.
- ליסציה, ס', שוגרמן, ב', סנדר, א' (2009). חוסן קהילתי נתפס מהו וכיצד למדוד אותו? הכנסה השנתי ה-40 של האגודה הסוציולוגית הישראלית, פברואר 2009. נדלה מתוך: <http://www.israelsociology.org.il/uploadimages/seferkenes2009.pdf>
- משרד הרווחה (יוני, 2010). מסמך מדיניות משרד הרווחה והשירותים החברתיים לשנים 2010-2015.
- משרד ראש הממשלה (ספטמבר, 2010). הודעת מזכיר הממשלה בתום ישיבת הממשלה מיום 12 בספטמבר. <http://www.pmo.gov.il/PMO/Archive/mazkir/2010/09/govmes120910.htm>
- משרד ראש הממשלה (דצמבר, 2009). הודעת מזכיר הממשלה בתום ישיבת הממשלה מיום 13 בדצמבר. <http://www.pmo.gov.il/NR/rdonlyres/DA92A9EF-B0B8-4906-A28B-4EE.20EA92047/0/govmes131209.doc>
- ציבל, נ. (2009). אפיון רשויות מקומיות וסיווגן לפי הרמה החברתית-כלכלית של האוכלוסייה בשנת 2006. http://www.cbs.gov.il/publications/local_authorities06/word/h_mavo.doc
- קטן, י., ינאי א. ושרר מ. (1996). שלטון מרכזי ושלטון מקומי בזירת שירותי הרווחה האישיים. בתוך: קטן, י. (עורך), שירותי רווחה אישיים – מגמות ותמורות (107-136). תל אביב: רמות.
- קטן, י. וייס, ע. (2006). תפקידי הממשלה בפיתוח חברה אזרחית והון חברתי בקהילות בסיכון. אוניברסיטת תל אביב בית הספר לעבודה סוציאלית ע"ש בוב שאפל.

- Aday, L.A. (2001). *At risk in America: The Health and Health Care Needs of Vulnerable Populations in the United States* (2ndEd.). California: Jossey-Bass.
- Adger, W. N., Brooks, N., Bentham, G., Agnew, M. & Eriksen, S. (2004). *New indicators of vulnerability and adaptive capacity* (Technical Report 7). Norwich: Tyndall Centre for Climate Change Research.
- Adler, M. & Ziglio, E. (1996). *Gazing into the oracle: The Delphi method and its application to social policy and public health*. Jessica Kingsley Pub.
- Ahmed, R., Seedat, M., van Niekerk, A., & Bulbulia, S. (2004). Discerning community resilience in disadvantaged communities in the context of violence and injury prevention. *South African Journal of Psychology, 34*, 386–408.
- Alwang, J., Siegel, P. B. and Jørgensen, S. L. (2001). *Vulnerability: A view from different disciplines*. Social Protection Discussion Paper Series No. 0115, Social Protection Unit, Human Development Network, The World Bank, Washington, DC.
<http://wbln0018.worldbank.org/HDNet/hddocs.nsf/View+to+to+WebPages/ED439BC1314C7F9E85256A9C004A001C?OpenDocument>.
- Anderson, V. (1991). *Alternative economic indicators*. New York: Routledge.
- Bambra, C. (2010). Yesterday once more? Unemployment and health in the 21st century. *Journal of epidemiology and community health, 64*, 213.
- Beekman, A. T., Copeland, J. R., & Prince, M. J. (1999). Review of community prevalence of depression in later life. *The British Journal of Psychiatry, 174*, 307–311.
- Blacksher, E. & Stone, J., R. (2002). Introduction to “Vulnerability” Issues of Theretical [sic] Medicine and Bioethics. *Theoretical Medicine and Bioethics, 23*, 421–424.
- Blair, J. & Murphy Greene, C. (2006). Towards a model community indicator program: drawing experience from the construction of the San Diego-Tijuana CIP. *Journal of Humanities and Social Science, 1*, 1–14.
- Brock, D. W. (2003). Health Resource Allocation for Vulnerable Populations. In M. Danis, C. Clancy & L. R. Churchill (Eds.), *Ethical Dimensions of Health Policy* (pp. 283–309). New York: Oxford University Press.
- Brown, D., & Kulig, J. (1996/7). The concept of resiliency: Theoretical lessons from community research. *Health and Canadian Society, 4*, 29–52
- CASA (2009). Impending Danger and Cultural Context. Retrieved from: [http://www.actionchildprotection.org/documents/2009/pdf/May_2009_Impending_Danger_and_the_Cultural_Context_\(1\).pdf](http://www.actionchildprotection.org/documents/2009/pdf/May_2009_Impending_Danger_and_the_Cultural_Context_(1).pdf).
- Centers for Diseases Control and Prevention (2006). Public Health Workbook to Define, Locate and Reach Special, Vulnerable and At-Risk Populations in an Emergency (Draft). Retrieved from: http://www.bt.cdc.gov/workbook/pdf/ph_work_book_draft.pdf.
- Chiu, M., & Ho, W. (2006). Family relations and mental health of unemployed middle-aged Chinese men. *Journal of Mental Health, 15*(2), 191–203. Retrieved November 5, 2008, <http://dx.doi.org/10.1080/09638230600608925>.

- Coleman, J. S. (1988). Social Capital in the Creation of Human Capital. *The American Journal of Sociology*, 94, S95–S120.
- Cutter, S. L., Boruff, B. J., & Shirley, W. L. (2003). Social Vulnerability to Environmental Hazards. *Social Science Quarterly*, 84, 242–261.
- de Beurs, E., Beekman, A., Geerlings, S., Deeg, D., van Dyck, R., & van Tilburg, W. (2001). On becoming depressed or anxious in late life: similar vulnerability factors but different effects of stressful life events, *British Journal of Psychiatry*, 179, 426–431.
- Ebert, A., Kerle, N., & Stein, A. (2009). Urban social vulnerability assessment with physical proxies and spatial metrics derived from air-and spaceborne imagery and GIS data. *Natural Hazards*, 48, 275–294.
- Economic Research Service. (2007). Measuring rurality: Urban influence codes. Retrieved April 14, 2008, from Briefing Rooms, United States Department of Agriculture Web site: <http://www.ers.usda.gov/briefing/rurality/urbaninf/>
- Etches, V., Frank, J., Di Ruggiero, E., & Manuel, D. (2006). Measuring population health: a review of indicators. *Public Health*, 27, 29.
- Ewart, C. K. & Suchday, S. (2002). Discovering how urban poverty and violence affect health: Development and validation of a neighborhood stress index. *Health Psychology*, 21, 254–262.
- Freudenberg, N. (2004). Community capacity for environmental health promotion: determinants and implications for practice. *Health, Education & Behavior*, 31, 472.
- Garbarino, J. (1995). *Raising Children in a Socially Toxic Environment*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Ganor, M., & Ben-Lavy, Y. (2003). Community resilience: Lessons derived from Gilo under fire. *Journal of Jewish Communal Service*, Winter/Spring, 105–108.
- Garmestani, A. S., Allen, C. R., Mittelstaedt, J. D., Stow, C. A., & Ward, W. A. (2006). Firm size diversity, functional richness, and resilience. *Environment and Development Economics*, 11, 533–551.
- Goodman, R. M., Speers, M. A., Mcleroy, K., Fawcett, S., Kegler, M., Parker, E. et al. (1998). Identifying and defining the dimensions of community capacity to provide a basis for measurement. *Health Education & Behavior*, 25, 258.
- Hagerty, M. R. & Land, K. C. (2007). Constructing Summary Indices of Quality of Life. *Sociological Methods & Research*, 35, 455–496.
- Hall, J. & Zautra, A. (2010). Indicators of Community Resilience: What are they, why bother? In J. W. Reich, A. J. Zautra & J. S. Hall (Eds.) *Handbook of Adult Resilience*, Guilford Press, Forthcoming
- Halpern, D. (2005). *Social Capital*. USA: Polity Press.
- Handbook of Vital Statistics Systems and Methods, Vol 1 United Nations Study in Methods. Glossary, Series F, No 35, United Nations New York. Retrieved from <http://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=2081>.
- Hodge, Tony 1996. A Systemic Approach to Assessing Progress Toward Sustainability.

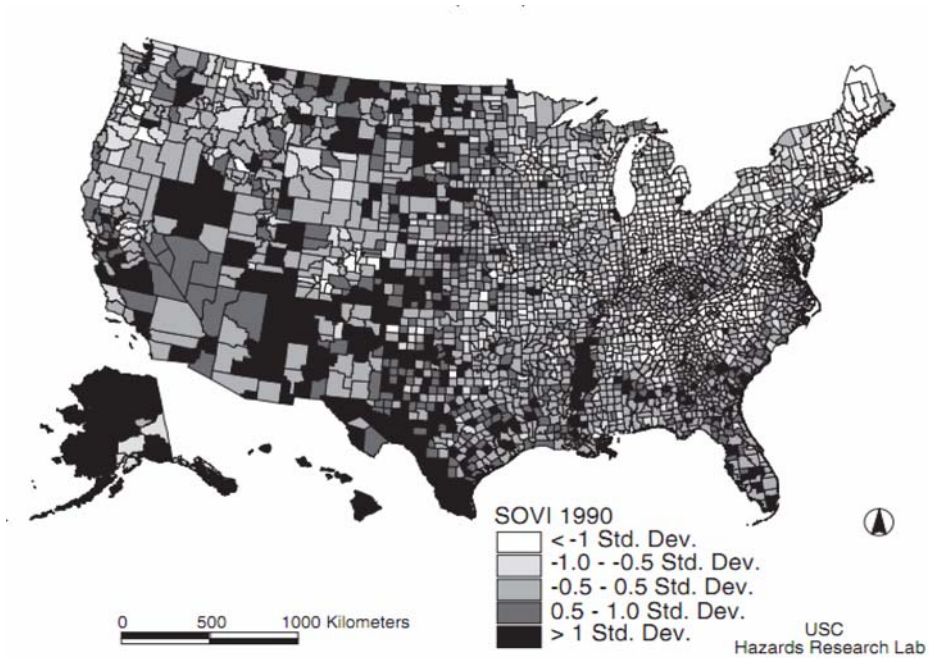
- In: Dale, A., and Robinson, J.B., (Eds), *Achieving Sustainable Development*. UBC Press, Vancouver, pp. 129-157.
- Holzmann, R. & Jørgensen, S. (2001). Social Risk Management: A new conceptual framework for Social Protection, and beyond. *International Tax and Public Finance*, 8 529–556.
- Howe, G. W., Levy, M. L., & Caplan, R. D. (2004). Job loss and depressive symptoms in couples, common stressors, stress transmission, or relationship disruption? *Journal of Family Psychology*, 18, 639–650.
- Kaly, U. L., Briguglio, L., McLeod, H, Pratt, C., Schmall, S. & Pal, R. 1999. Report on the Environmental Vulnerability Index (EVI) Think Tank, 7–10 September 1999, Pacific Harbour, Fiji. *SOPAC Technical Report 299*.
- Kawachi, I., Kennedy, B. P., Lochner, K., & Prothrow-Stith, D. (1997). Social capital, income inequality, and mortality. *American Journal of Public Health*, 87, 1491–1498.
- Ken, F. (2002). Hotep's Story: Exploring the Wounds of Health Vulnerability in the U.S. *Theoretical Medicine and Bioethics*, 23, 471–479
- Killian, B. (2005). Risk and resilience. In R.Pharaoh (Ed.), *A generation at risk? HIV/ Aids, vulnerable children and security in Southern Africa* (pp. 33–63). Pretoria: Cape Town: Institute of Security Studies
- Leight, S. B. (2003). The Application of a Vulnerable Populations Conceptual Model to Rural Health. *Public Health Nursing*, 20, 440–448.
- Linstone, H. A., & Turoff, M. (Eds.). (1975). *The Delphi method: Techniques and applications*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Lochner, K., Kawachi, I., & Kennedy, B. P. (1999). Social capital: A guide to its measurement. *Health & Place*, 5, 259-270.
- Lynch, J. W., Kaplan, G. A., Pamuk, E. R., Cohen, R. D., Heck, K. E., Balfour, J. L. et al. (1998). Income inequality and mortality in metropolitan areas of the United States. *American Journal of Public Health*, 88, 1074.
- MacQueen, K. M., McLellan, E., Metzger, D. S., Kegeles, S., Strauss, R. P., Scotti, R. et al. (2001). What Is Community? An Evidence-Based Definition for Participatory Public Health. *American Journal of Public Health*, 91, 1929–1938.
- Marks, E., Cargo, M., & Daniel, M. (2007). Constructing a health and social indicator framework for indigenous community health research. *Social Indicators Research*, 82, 93–110.
- McGranahan, D. A., & Wojan, T. (2007). Recasting the creative class to examine growth processes in rural and urban counties. *Regional Studies*, 41, 197–216.
- Minkler, M., Squez, V., Tajik, M., & Petersen, D. (2008). Promoting environmental justice through community-based participatory research: the role of community and partnership capacity. *Health Education & Behavior*, 35, 119.
- Minkler, M. (2005). *Community organizing and community building for health*. NJ, US: Rutgers University Press.

- Montgomery, M. R., Gragnolati, M., Burke, K. A., & Paredes, E. (2000). Measuring living standards with proxy variables. *Demography*, *37*, 155–174.
- Moor, K. A. (2006). Defining the term “at risk”. *Child Trends*, *12*. Retrieved from <http://www.childrens.org/Files/DefiningAtRisk%5B1%5D.pdf>.
- Morawa, A. H. E. (2003). Vulnerability as a Concept in International Human Rights Law. *Journal of International Relations and Development*, *6*, 139–155.
- Nakao, M. (2010). Work-related stress and psychosomatic medicine. *BioPsychoSocial Medicine*, *4*, 4.
- Norris, F.H., Pfefferbaum, B. & Pfefferbaum, R.L. (2008). Community Resilience as a Metaphor, Theory, Set of Capacities and Strategy for Disaster Readiness, *American Journal of Community Psychology*, *41*, 127-150.
- Nutbeam, D. & Boxall, A. M. (2008). What influences the transfer of research into health policy and practice? Observations from England and Australia. *Public Health*, *122*, 747–753.
- Parkerson Jr, G. R., Broadhead, W. E., & Tse, C. K. J. (1990). The Duke Health Profile: a 17-item measure of health and dysfunction. *Medical Care*, 1056–1072.
- Paton, D., Millar, M., & Johnston, D. (2001). Community Resilience to Volcanic Hazard Consequences. *Natural Hazards*, *24*, 157–169.
- Phillips, R. (2005). *Community indicators measuring systems*. Ashgate Publishing.
- Priest, S. (2009). What is ‘social capital’ and how can vocational education and training help develop it? In National Centre for Vocational Education Research (NCVER).
- Putnam, R. (1993). The Prosperous Community: Social Capital and Public Life. *The American Prospect*, *13*, 65–78.
- Putnam, R. (2000). *Bowling alone*. New York: Simon & Schuster.
- Rantanen, J., Kauppinen, T., Toikkanen, J., Kurppa, K., Lehtinen, S., Leino, T. et al. (2001). Work and health country profiles. *Country profiles and national surveillance indicators in occupational health and safety. People and work, Research Reports*, *44*.
- Reich, J. W., Zautra, A. J., & Hall, J. S. (2010). *Handbook of adult resilience*. The Guilford Press.
- Ruof, M. C. (2004). Vulnerability, vulnerable populations, and policy. *Kennedy Institute of Ethics Journal*, *14*, 411–425.
- Rupasingha, A., Goetz, S. J., & Freshwater, D. (2006). The production of social capital in U.S. counties. *The Journal of Socio-Economics*, *35*, 83–101.
- Rygel, L., O’sullivan, D., & Yarnal, B. (2006). A Method for Constructing a Social Vulnerability Index: An Application to Hurricane Storm Surges in a Developed Country. *Mitigation and Adaptation Strategies for Global Change*, *11*, 741–764.
- Salzinger, S., Feldman, R. S., Stockhammer, T., & Hood, J. (2002). An ecological framework for understanding risk for exposure to neighborhood violence and the effects of exposure on children and adolescents. *Aggression and Violent Behavior*, *7*, 423–451

- Sampson, R. J., Raudenbush, S. W., & Earls, F. (1997). Neighborhoods and Violent Crime: A Multilevel Study of Collective Efficacy. *Science*, 277, 918–924.
- Saxena S, Thornicroft G, Knapp M, Whiteford H. (2007). Resources for mental health: scarcity, inequity, and inefficiency. *Lancet*, 370, 878–889.
- Schliebner, T.C. & Pergoy, J. J. (1994). Unemployment Effect on the Family and the Child: Intervention For Counselors. *Journal of Counseling & Development*, 72, 368–372
- Schmidtlein, M. C., Deutsch, R. C., Piegorsch, W. W., & Cutter, S. L. (2008). A sensitivity analysis of the social vulnerability index. *Risk Analysis*, 28, 1099-1114.
- Shah, A. (2010). A replication of a non-linear association of educational attainment and suicide rates among the elderly using five-year data. *International Psychogeriatrics*, 22, 339.
- Shaw-Taylor, Y. (1999). *Measurement of community health: The social health index*. New York: University Press of America, Inc.
- Sherrieb, K., Norris, F. H., & Galea, S. (2009). Measuring capacities for community resilience. *Social Indicators Research*, 1–21.
- Simpson, D. M. & Katirai, M. (2006). Indicator Issues and Proposed Framework for a Disaster Preparedness Index (DPI). University of Louisville. Retrieved from <http://hazardcenter.louisville.edu/pdfs/wp0603.pdf>.
- Smith, M. K. (2001). Social capital, the encyclopedia of informal education. Retrieved April, 26, 2011 from http://www.infed.org/biblio/social_capital.htm.
- Sonn, C., & Fisher, A. (1998). Sense of community: Community resilient responses to oppression and change. *Journal of Community Psychology*, 26, 457–472.
- Subramanian, S. (2007). Indicators of inequality and poverty. In M. McGillivray (Ed.), *Human well-being: Concept and measurement* (pp. 135–166). New York: Palgrave MacMillan.
- Sverke, M., Hellgren, J., & Naswall, K. (2002). No security: A meta-analysis and review of job insecurity and its consequences. *Journal of Occupational Health Psychology*, 7, 242–264.
- Tobin, G. A. (1999). Sustainability and community resilience: the holy grail of hazards planning? *Global Environmental Change Part B: Environmental Hazards*, 1, 13–25.
- Wallace, M. P. (2003). A Strategic Formulation Process for Community Risk Reduction-the Salem, New Hampshire Fire Department. National Fire Academy. Retrieved from: <http://www.usfa.dhs.gov/pdf/efop/efo36227.pdf>.

נספחים

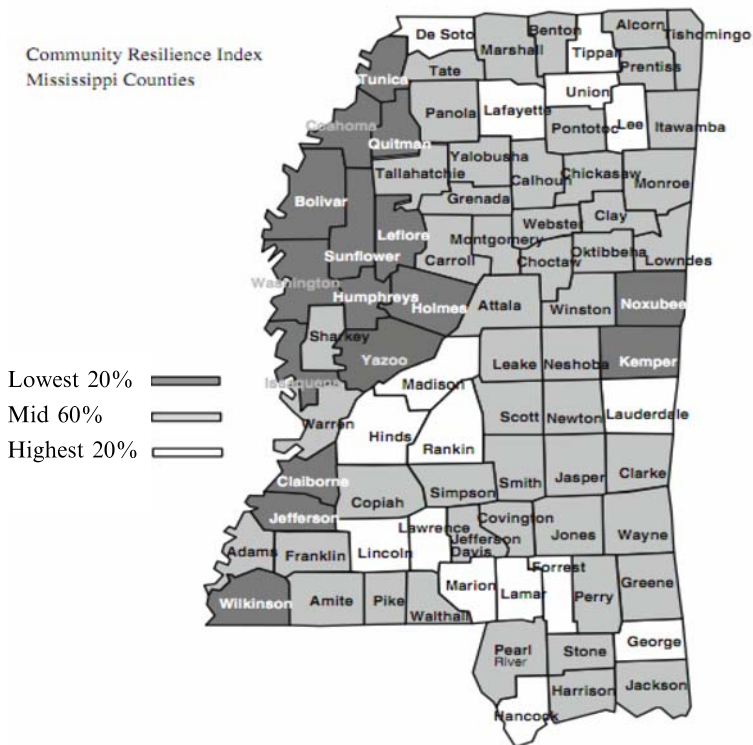
נספח 1: מחוזות במדינות ארה"ב על פי מדד הפגיעות החברתית*



(Social Vulnerability Index – SoVI) *

מתוך (Cutter et al. (2003)

נספח 2: מחוזות מדינת מיסיסיפי בחלוקה לפי מדד החוסן הקהילתי



מתוך (2010) Sherrieb et al.