



מארון הספרים התכנוני

הטור שלנו עוסק הפעם בשני נושאים, שהם בד"כ בשוליים של החשיבה התכנונית בישראל: הון חברתי ושיתוף ציבורי-פרטי בפרויקטים ציבוריים. לדעתי הם מספיק חשובים במשמעותם ובפוטנציאל שלהם להצדיק התייחסות כאן. המושג הון חברתי, הקשור לקיום רשת חברתית צפופה ולאימון בין המשתתפים לרשת, נהפך בשנות התשעים של המאה האחרונה לפופולרי ביותר בדיסציפלינות רבות של מדעי החברה. בדומה להון פיננסי, הון תרבותי והון אנושי, קיומו קריטי להתפתחות כלכלית וחברתית וגורם מכריע להצלחתן. כל מתכנן שאינו מגביל את עצמו לסביבה הפיסית ולתכנון סטטוטורי, רצוי שיהיה מודע למשמעותו. שני ספרים העוסקים בנושא ייסקרו להלן. הנושא השני, שיתוף ציבורי-פרטי, נהפך לאחרונה למרכזי בפיתוח פרויקטים גדולים והגשמתם, במיוחד במישור העירוני, ולכן הוא חשוב לכל מי שמעוניין ביישום וביצוע של תכנון עירוני.

Svendsen, Gert Tinggaard, 1963-; Svendsen, Gunnar Lind Haase Svendsen (eds), (2010). **Handbook of social capital : the troika of sociology, political science and economics**. MA: Edward Elgar, 480 pages.

במהלך המאה עשרים השתמשו כמה חוקרים במושג הון חברתי (למשל J. Bourdieu ו-Jacobs), רובם בלי להגדיר אותו בצורה מדויקת, אבל רק בשנות התשעים המושג זכה בפופולריות של ממש, בעיקר בעקבות מחקריהם של James S. Coleman ו-Robert D. Putnam. מאז המושג חדר והתקבל בסוציולוגיה, מדעי המדינה, וכלכלה, וכן בתחומים יישומיים קרובים, כגון ניהול, חינוך, עבודה סוציאלית, וכיו"ב. במאגר המידע Web of Science מצויינים היום יותר מ-7500 מאמרים וספרים הקשורים למושג. לעומת זאת, מעטה ההתייחסות בספרות התכנונית. פחות מ-300 מאמרים מזכירים את הנושא, והוא לא מופיע בכותרת של אף ספר.

משמעותו של המושג היא לכאורה ישירה ואינטואיטיבית. קיום קשרים בין-אישיים תדירים - בארגונים, מפגשים שכונתיים, פגישות עסקיים, התארגנויות למטרות חברתיות, פעילות פוליטיות וכיו"ב - יוצר רשתות חברתיות ואימון הדדי העשויים להשפיע על כל תחומי החיים. הון חברתי, למשל, מיקל על פיתוח כלכלי על ידי הקטנת עלויות עסקה, משפר את מעמדו של מי שיותר מרושת, מנבא הצלחה בלימודים הודות לעזרה הדדית, מחזק את הדמוקרטיה, וכו'. אולם על אף הפופולריות של המושג, עדיין אין הגדרה

מוסכמת; כל שכן אין הסכמה לגבי שאלות בסיסיות, כגון לגבי מדידתו או מקומו בשרשרת של סיבה ותוצאה.

ההתעניינות הגוברת בהון חברתי נובעת מגורמים שונים. הרי יותר מדי בעיות אי אפשר להסביר בתיאוריות הקונוונציונליות. למשל, יש הבדלים בין מדינות או אזורים בביצוע כלכלי או פוליטי שקשה להבין לפי התיאוריות הקונוונציונליות. אין מנוס מלהתייחס לגורמים, כגון: אמון ונורמות של הדדיות, קיום של רשתות חברתיות, וצורות של מערבות אזרחיות במוסדות פורמליים ולא-פורמליים וכיו"ב. גישת ההון החברתי מתייחסת לגורמים אלה כסיבות של התנהגות בלי להתעלם מהתובנות של כלכלה ניאו-קלאסית ותיאוריות של הבחירה הרציונלית.

הספר שנערך על ידי הזוג Svendsen כולל שמונה חלקים ראשיים ו-24 פרקים, שנכתבו על ידי חוקרים שונים, בחלקם ידועים ביותר, בין היתר Elinor Ostrom, חתן פרס נובל. כבר לפי הכותרת הדגש הוא על שלוש הדיסציפלינות המרכזיות של מדעי החברה: סוציולוגיה, כלכלה ומדעי המדינה. הדיון מתעלם אפוא ממקום ההון החברתי בתחומים יישומיים כגון ניהול, קשרי עבודה, חינוך, בריאות, וכמובן גם תכנון. נושאים הנדונים בו כוללים (לפי נושאי החלוקה הראשית) הסברים קלאסיים וחדשים לתועלת משיתוף פעולה, הבסיס ההתנהגותי להון חברתי, איכותם של מוסדות ותופעות שחיתות, מדיניות רווחה, תפקיד המדינה באופן כללי, הגירה וקליטת מהגרים, הון חברתי וכלכלה, וגישות למדידה של הון חברתי. מרבית הפרקים בספר יכולים לשמש כמבוא להון חברתי בקורסים המתמקדים במדעי המדינה או בסוציולוגיה. לכמה מהפרקים יש דיונים מעניינים על האפשרות לגבש מדיניות לשיפור ההון החברתי.

באסופה עם 24 פרקים אין אפשרות להתייחס לכל מאמר בנפרד, לכן נסתפק כאן בסקירה קצרה של מבחר מאמרים, שהנושא שלהם נראה מרתק. למשל, בדיון על הסברים קלאסיים לשיתוף פעולה (הבסיס ההתנהגותי להון חברתי) חשובים שני הפרקים העוסקים במשמעותו של הון חברתי והקשר שלו לפעולה קולקטיבית. בחלק השני, הדן בהסברים חדשים להון חברתי, הנושאים הם, לעומת זאת, חריגים לספר מסוג זה. הם עוסקים בבסיס הפיזיולוגי, בהומור כמרכיב ביצירת קרבה חברתית ובשורשים הדתיים-פילוסופיים לתופעה. החלק השלישי עוסק בסוגיות שבהן יש להון חברתי תפקיד שלילי מבחינה חברתית; הוא עוסק בשחיתות ובהתפתחות של נורמות שליליות. בחלק הדן בקשר בין מדינת הרווחה והון חברתי נידונים נושאים, כגון השפעתו של תפקוד המדינה על התפתחות האמון, הקשר בין צמיחתה של מדינת הרווחה לבין הון חברתי במיוחד בקשר למדיניות הרווחה של הארצות הסקנדינביות. בהמשך נדון החיבור בין מאפייני המדינה והון חברתי בנושאים, כגון היענות לחוקי מיסוי, יוזמות הקשורות לאיכות הסביבה ושוק העבודה. הגירה ואינטגרציה של מהגרים נהפכו לאחרונה לבעיה רצינית ברוב המדינות המפותחות. לקשיים אלה יש קשר הדוק לנושא ההון החברתי, הן עבור האוכלוסייה המקורית והן עבור המהגרים החסרים קשרים עם אוכלוסייה הדומיננטית, אך נדרשים לפתח קשר פנים קבוצתי הדוק הנחוץ להישרדות בסביבה החדשה. הדיון בפרק עוסק בשאלות של בחירת יעד להגירה, עדתיות והתבוללות של מהגרים, וכן בסוגית הקידום של אינטגרציה על ידי טיפוח הון חברתי בין המהגרים לבין האוכלוסייה הקיימת. החלק העוסק בהיבטים כלכליים

מתמקד בשלוש סוגיות הקשורות ומשפיעות על התפתחות הון חברתי: אי שוויון כלכלי, צמיחה כלכלית ומשמעות האימון בכלל. החלק האחרון של הספר העוסק בבעיות המדידה כולל דיון בשיטות הערכה מעורבות, השוואה בינלאומית לגבי סוגים שונים של הון חברתי והערכת דרכים שונות של טיפוח הון חברתי בארצות מתפתחות.

נתקלתי בספר נוסף על הון חברתי, שלפי הביקורת מאוד מתאים כמבוא מתקדם ומומלץ על פיקסוי הנושאים. הוא לא נמצא בספריות של אוניברסיטת תל-אביב, הוזמן, אך טרם הגיע. לידיעתכם: Dario Castiglione, Jan W. van Deth and Guglielmo Wolleb (eds). *The Handbook of Social Capital* Oxford: Oxford University Press 2008, 722 pages.

רצוי להוסיף כאן כמה שורות על תפקידו של הון חברתי עבור התכנון ומתכננים. כאמור, המושג אינו רלוונטי עבור מי שעוסק בתכנון סטטוטורי בלבד. אולם באותו רגע ששיתוף הציבור בתהליך התכנון הוא חלק מהתהליך ונחשב כחיוני, כמו במקרה של התחדשות עירונית, פיתוח אזורי או קידום קבוצות מודרות או נחשלות, עצמת ההון החברתי בתוך אוכלוסית היעד הוא מאפיין קריטי המשפיע על הצלחת הפרויקט. תכניות העשויות להגביר אותו יכולות לקבוע את תוצאות המיזם אם כי הצלחת מאמצים להגברתו אינה מובטחת. הספר עשוי אפוא להוות מבוא חכם למתכנן להבנת הסוגיות, והקשיים של מאפיין זה.

Jennings, James (ed.) (2007). **Race, Neighborhoods, and the Misuse of Social Capital**. Palgrave, Macmillan.

בניגוד לספרם של הזוג סוונדסן, המציג מספר גדול של פרספקטיבות שונות להון חברתי, גינינגס מתמקד באופן ביקורתי בסוגיה מעשית מסוימת. רוב האסופה דנה בהון חברתי כאמצעי לפתרון בעיות עירונית, בעיקר בעיות של עוני והדרה. הטענה המרכזית של המחברים השונים היא, שהבעיות האמיתיות של האוכלוסייה הענייה ומוחלשת נובעות מחוסר שוויון כלכלי וחברתי ומהבדלי כוח בין המערכת השלטונית והתאגידים העסקיים לבין הקבוצות הנחשלות, כגון מהגרים ומיעוטים אתניים וגזעיים. גורם המחמיר את הבעיות האלה הוא במיוחד ההטרורגניות של אוכלוסייה (המקשה על יצירת הון חברתי). הרי ככל שאוכלוסייה פחות הומוגנית, פוחת הקשר הבין אישי ונפגע הסיכוי להיווצרות ההון החברתי. בכמה מהפרקים בולטת גם המחויבות האידיאולוגית השמאלנית של העורך המחפשת בכל מקום, כולל במחקר הסוציולוגי, קונספירציה נגד השכבות המוחלשות.

הספר כולל שמונה פרקים (179 עמודים) העוסקים בקשר בין הון חברתי לבין הבעיות החברתיות הקשות הנובעות מחוסר היכולת של מיעוטים אתניים (בעיקר האוכלוסייה השחורה) לשפר את מצבם. אולם במקרים רבים נעשה שימוש בהון חברתי גם כאשר הוא אינו רלוונטי, או חמור מזה משמש לדיכוי של מיעוטים אתניים, או על ידי הדרתם משכונות מסוימות או על ידי צמצום התכניות החברתיות האמורות לשפר את מצבם.

אין מקום לסכם כל הפרקים, ונסתפק במספר שורות על כמה מהמעניינים במיוחד. מונטי דן בפרק השני במגבלות העיוניות ומעשיות של המושג תוך התמקדות ביישומו בהתחדשות שכונות מגורים. לטענתו, המושג של הון

חברתי מבוסס על תפיסה נוסטלגית של הקהילה המקומית ההומוגנית שעבר זמנה, ואינו רלוונטי בתנאים של המאה ה-21. בהמשך בפרק הרביעי וילואמס עוסק בבעיות של חוסר דיוק במושגים הון חברתי ורשתות חברתיות ומשמעותם עבור תוצאות כלכליות, במיוחד בהקשר של חיפוש מקום עבודה. בפרק החמישי ג'ינינגס מציג את התזה, שהזכרנו לעיל, שטיפוח ההון החברתי אינו יכול להוות פיתרון לבעיותיהן של האוכלוסיה בשכונות העוני, שהן תוצאה של אי-שוויון וניצול על ידי אינטרסים של החברות העסקיות הגדולות. מה שדרוש הוא העצמת האוכלוסיה וסיפוק הצרכים הבסיסיים בחינוך, תעסוקה וכו'.

שני הפרקים האחרונים עוסקים במצב מחוץ לארה"ב. הראשונה עוסקת בהליפאקס (בקנדה), שבפרויקט של תחדשות עירונית בשכונה של אוכלוסיה שחורה נעשה אמנם שימוש במושגים הקשורים בהון חברתי, אבל למעשה התכנית שימשה את הרשויות להעביר את האוכלוסיה לשכונות אחרות. הפרק האחרון של דיוויס מראה שבניו-זילנד השימוש במושג ההון חברתי נהפך לאמצעי אידיאולוגי ופוליטי בידי הימין החדש המשמש לפירור מדינת הרווחה ולקדם את ההפרטה. אך גם מפלגת העבודה של ניו-זילנד התבססה על המושג כדי להצדיק קיצוצים בשירותים החברתיים.

Grimsey, Darrin and Mervyn K. Lewis. **Public-private partnerships: The Worldwide Revolution in Infrastructure Provision and Project Finance. principles of policy and finance.** Edward Elgar, William Pratt House, Northampton, MA, USA. 351.7 GRI

מתכננים עוסקים בפתרון של מגוון רחב ביותר של בעיות עירוניות, כולל פיסיות, חברתיות, סביבתיות, הנדסיות, וכלכליות וכיוב'. אבל, כידוע, הגשמת החזון לפעמים קשה יותר מתהליך התכנון. היישום המעשי מצריך בכל מקרה משאבים רבים ויקרים, כולל הון, ידע טכני, הון חברתי, וכיוב'. בעידן הצמצום של הסקטור הציבורי המשאבים הכלכליים בידי הרשויות הולכים ומתמעטים, וזה על אף הביקוש ההולך וגובר לשיפור התשתיות. הפיתרון הנפוץ וההגיוני הוא כנראה שותפות ציבורית-פרטית (PPP, Private-Public Partnerships), שבה הסקטור הפרטי מקבל על עצמו את האחריות על תפקידים, כגון מימון, ביצוע, והפעלה, ראה שיטת BOT (Built, Operate and Transfer) שנוסתה גם בישראל בלא מעט מקרים.

הגדרת המחברים לתשתית, שבה מתמקד הדיון, כוללת תחומים רבים מלבד לפרויקטים מסורתיים של בנייה: הספר מתייחס אפוא גם לתשתיות "רכות", כגון שירותי קהילה, ניהול פיננסי, חינוך, וכד', שבאופן מסורתי היו באחריות הסקטור הציבורי. הפרטת האחריות על תחומים אלה היא כידוע תוצאה לא רק של צמצום המשאבים הכלכליים העומדים לרשות המדינה, אלא גם של חוסר שביעות רצון מאיכות הביצוע על ידי מפעלים בבעלות ציבורית ובהנהלת המדינה.

הספר, הכולל 268 עמודים ועשרה פרקים, סוקר את העקרונות והנסייון של שותפות ציבורית-פרטית. הדיון משתמש בחומר המבוסס על ניסיון המחברים, אבל בעיקר על מחקרים ופרסומים אקדמיים וכן דו"חות של

הבנק הבינלאומי. הוא מתאר את הניסיון המעשי, שהצטבר בעולם עם דגש על אנגליה ואוסטרליה. באופן כללי הוא עוסק בעיקר במדיניות הכללית ומעט מאוד בפרויקטים בודדים.

הדיון עוסק בטווח רחב של סוגיות, כגון סקירה של שיטות רכישה, ניתוח המבנה החוזי של שותפויות, הקצאת הסיכון בין השותפים, סוגיות ובעיות המתעוררות בגיבוש ובניהול של שותפויות, וכיוב'. בשביל מי שחדש ל-PPP, נכללים שלושה חלקים מועילים ביותר: רשימת המונחים החשובים (מצטער זה באנגלית), תיאור בסיסי של הסדרי שותפות, וסיכום המצב לפי מדינה.

נציע כאן תיאור תמציתי של כמה מהפרקים המעניינים יותר בלבד. הפרק השלישי (The Origin of Partnerships), למשל, מתאר דוגמאות של שיתוף ציבורי-פרטי (PPP), שהראשונים נוסו כבר לפני יותר ממאתיים שנה. הדיון ההיסטורי מאפשר הבנה של הפילוסופיה ושל הגישות ייחודיות לשותפויות אלה ומכאן של המטרות והציפיות. הפרק הרביעי (Issues in Public Private Partnerships), הכולל יותר מארבעים עמודים, מהווה מבוא מצוין לנושא. הוא דן בבעיות העלויות להתעורר בשותפויות ציבוריות ופרטיות ובדרכים למניעתן. הדיון מתמקד בדוגמאות מבריטניה, שחלקן תוארו בביטאון Journal of the American Planning Association (2005, 71:4). חבל שמחברי הפרק, Grimsey and Lewis, אינם מתייחסים גם להבדלים הגדולים בחוקים ובפרוצדורות ברבדים השונים של הממשל בארה"ב, כדי להדגים את השונות הגדולה בגישות ופתרונות. כמו כן, יש להצטער על כך, שלא ניתן יותר תשומת לב למחקרי אירוע, שהיו יכולים להוסיף להבנת התהליכים להקמת פרויקטים.

עורכי האסופה הם באופן ברור חסידים של שותפות ציבוריות פרטיות ומבטאים ביקורתיות לפעמים בוטה כלפי הסקטור הציבורי, הנובעת מאמונתם שכוחות השוק התחרותי והסקטור הפרטי יהיו תמיד יעילים יותר בניהול וביצוע למעשה. ואמנם, כפי שגם הניסיון הישראלי הוכיח זאת, לא מעט פעמים, רשויות וחברות בבעלות ציבורית מתקשות בתכנון ובניהול של פרויקטים ולעיתים קרובות פשוט לא הצליחו להשיג את מטרותיהן ללא עזרה חיצונית. אולם לא כל ניסיון לשותפות עולה יפה ומשיג את המטרות הציבוריות, בדרך כלל, בגלל קשיים בגיבוש, ניסוח וביצוע למעשה של ההסכם. על אף חולשותיו ומגבלותיו הספר מהווה תוספת בעלת ערך ותועלת לכל ספריה, במיוחד לאלה המתחילים להתעניין בתחום הייחודי של שותפויות ציבוריות-פרטיות.

אליה ורצברגר