

מהתנגדות לשותפות: הצעה ליצירת מנגנון שיתוף תמ"א - "תכנון מבוסס אמון"*

בני פירסט

תקציר

מאמר זה מציג מחקר אמפירי שעסק בסוגיית אמון הציבור במערכת התכנון בישראל, מתוך כוונה להציע כלים ודפוסי חשיבה רגולטוריים במסגרת מנגנון שיתוף ציבור חדש, אותו אכנה שיתוף תמ"א - "תכנון מבוסס אמון". מבחינה יישומית, יש ביכולתה של הצעה זו לתרום לשדרוג השיח התכנוני בישראל, שכן יוזמות תכנון ובניה רבות נתקלות בהיעדר אמון של הציבור במערכת התכנונית; מצב זה מביא לעיכוב והאטה בתהליכי פיתוח חיוניים ולהפסדים למרחב החברתי והכלכלי. מנגנון תכנוני חדש המבוסס על אמון אותנטי, שיעדו יצירת שותפות בת קיימא בין הממסד לבין הציבור הוא בעל פוטנציאל לריפוי קשיים במערכת התכנון בישראל באמצעות יצירת תרבות של דיאלוג בריא יותר לטובת הכלל.

מילות מפתח

שיתוף הציבור בתכנון
אמון הציבור
גירעון הדמוקרטיה
טובת הכלל
שיתוף תמ"א

פירסט, ב. (2022). מהתנגדות לשותפות: הצעה ליצירת מנגנון שיתוף תמ"א - תכנון מבוסס אמון. תכנון, 19 (1).

מבוא

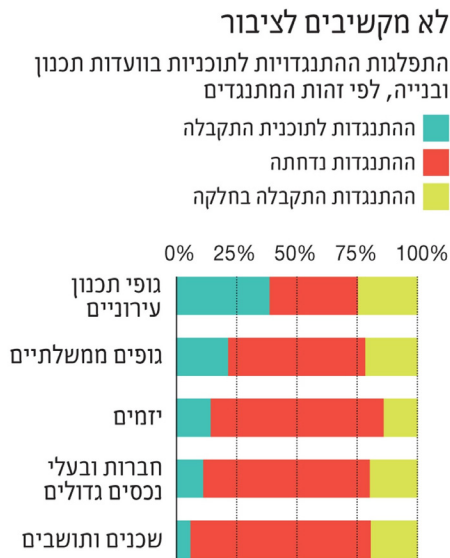
אחד האתגרים המרכזיים עמו מתמודדים מוסדות התכנון בישראל בעשור האחרון הוא העליה במספר ואופי התנגדויות הציבור למיזמי בניה ופיתוח (מירובסקי, 2016). התופעה נפוצה במיוחד לגבי מתקני תשתיות, תחבורה ואנרגיה ברמה הארצית, אך גם ביחס לתוכניות מקומיות של פיתוח למגורים, ולרוב היא עומדת בסתירה לצורך והדרישה הציבורית לספק אורח חיים מודרני ורמת חיים גבוהה. לתופעה זו, המכונה NIMBYism (not in my back yard, ובעברית "נִמְבֵּ"י" - "נגד מיקום בחצרי"), יש שני מופעים מנוגדים אשר תלויים בזווית הראיה (פירסט, 2018): מצד הממסד, מקבלי ההחלטות והיזמים, נתפסים המתנגדים כחסם וכגורם מעכב לפיתוח, בעוד שהמתנגדים עצמם רואים במאבקם ביטוי לזכותם הלגיטימית לקחת חלק ולהשפיע על איכות חייהם ועל אופי המרחב בו הם חיים.

למספר ההולך וגובר של ההתנגדויות בישראל ניתן להציע מספר הסברים, בראשם היעדר אמון של הציבור בממסד השלטוני בכלל ובמערכת התכנון בפרט, וכן חששות (מוצדקים ושאינם מוצדקים) מהיעדר מעקב ופיקוח על היזמים או מהיווצרות מטרדים סביבתיים. יודגש כי אחת התובנות המעניינות העולות מחקר תופעת ה-NIMBYism היא כי במקרים רבים האינטרס הכללי של התושבים המתנגדים אינו שונה מזה של הממסד והיזמים, שהוא יצירת פיתוח מקיים שיעלה את איכות החיים ויביא לרווחת כלל הציבור. ואולם חששות והיעדר אמון גורמים ליצירת התנגדות אמוציונאלית קשה ולשיח אגרסיבי המעכב פיתוח (פירסט, 2018). בטווח הארוך, אבדן האמון של הציבור בתהליך או במערכת כולה עלול לייצר שרשרת תגובות שליליות המכונה "גירעון בדמוקרטיה" (democratic deficit).

למספר ההולך וגובר של ההתנגדויות בישראל ניתן להציע מספר הסברים, בראשם היעדר אמון של הציבור בממסד השלטוני בכלל ובמערכת התכנון בפרט, וכן חששות (מוצדקים ושאינם מוצדקים) מהיעדר מעקב ופיקוח על היזמים או מהיווצרות מטרדים סביבתיים. יודגש כי אחת התובנות המעניינות העולות מחקר תופעת ה-NIMBYism היא כי במקרים רבים האינטרס הכללי של התושבים המתנגדים אינו שונה מזה של הממסד והיזמים, שהוא יצירת פיתוח מקיים שיעלה את איכות החיים ויביא לרווחת כלל הציבור. ואולם חששות והיעדר אמון גורמים ליצירת התנגדות אמוציונאלית קשה ולשיח אגרסיבי המעכב פיתוח (פירסט, 2018). בטווח הארוך, אבדן האמון של הציבור בתהליך או במערכת כולה עלול לייצר שרשרת תגובות שליליות המכונה "גירעון בדמוקרטיה" (democratic deficit).

ביסוס אמפירי לטענה בדבר הזילות כביכול של תהליך ההתנגדויות המוגשות על ידי הציבור לתוכניות ניתן למצוא בשני המחקרים הבאים (מירובסקי, 2016): מחקר שערכו האדריכלית טליה מרגלית והסוציולוגית אדריאנה קמפ מאוניברסיטת תל אביב הראה כי לטענתן הליך ההתנגדויות אינו באמת דמוקרטי ואף רחוק מלהיות מספק, שכן פחות מ-5% מההתנגדויות שהוגשו על ידי תושבים מתקבלות, לעומת 15% מההתנגדויות שמגישים יזמים ו-40% שמגישים נציגי רשויות ממשלתית (איור 1):

איור 1: התפלגות ההתנגדויות לפי זהות המתנגדים (מירובסקי, 2016)



בנוסף זיהו החוקרות פערים רבים ברמת הפירוט ונימוק ההחלטות ביחס למתנגדים ערבים לעומת יהודים, עניים לעומת עשירים, תושבים לעומת יזמים או מהנדסי ערים, וכן פערים במוּדעות של האזרחים לכלי ההתנגדויות. כך למשל, בבאר שבע רק ל-4% מהתוכניות שהופקדו הוגשו התנגדויות, לעומת 32% מהתוכניות בתל אביב, ובנצרת הוגשו התנגדויות רק לשמונה תוכניות מתוך 100, כשכלל תוכנית הוגשה רק התנגדות אחת, בעוד שבתל אביב לכמה תוכניות הוגשו מספר התנגדויות על ידי עשרות ואף מאות אזרחים. עוד הראה המחקר כי ועדות התכנון המחוזיות בגוש דן ובערי המרכז מקדישות מאמץ רב יותר לנימוק החלטותיהן בהשוואה לוועדות התכנון בפריפריה. כך למשל בנצרת ניתן נימוק אחד בלבד במוצע לתוכנית, באשקלון שלושה נימוקים ובתל אביב 33 נימוקים (Margalit & Kemp, 2019).

בשני העשורים האחרונים, עם העליה במודעות הציבורית לנושאי תכנון ופיתוח, סופגות השיטות השונות של שיתוף הציבור ביקורות רבות, בין היתר בכך שהמנגנון הקבוע בחוק התכנון והבניה אינו אפקטיבי כביכול, זאת בשל שלוש סיבות עיקריות (תותרי-ג'וראן, 2007):

- א) התהליך מתחיל בשלב מאוחר יחסית בו התכנון נמצא בשלב מתקדם מדי בכדי להכניס בו שינויים מהותיים.
- ב) התהליך מאפשר השתתפות רק בדרך של הבעת עמדה שלילית ("התנגדות", "השגות", "הערות").
- ג) החוק כמעט ואינו מביא בחשבון שיקולים חברתיים, כלכליים או תרבותיים לצורך בחינת משמעותם על התושבים ברמה המקומית. בפועל, גם כאשר ממנים יועץ שיתוף ציבור לליווי התכנית הרי שמעמדו ומשקלו אינו רב, כפי שניתן להתרשם מהדברים הבאים:

"בשנים האחרונות, בעקבות הלחץ מלמטה, מוקצה בתהליך התכנון משאב מזערי ל"שיתוף ציבור". רוב התוכניות מקודמות על ידי אדריכלים. אחד היועצים משמש יועץ שיתוף הציבור, שתקציבו קטן מאוד וההתייחסות אליו בחלק גדול מהמקרים היא כאל קישוט. עיקר תשומת הלב התכנונית ניתנת, כבעבר, לנושאים הפיזיים. הנחת היסוד ממשיכה לתמוך בתפישה שלפיה הצוות המקצועי-הפיזי יודע לתת את כל הפתרונות, ואילו היכולת של הציבור להשפיע כמעט שאינה קיימת [...] בתקציב המזערי שניתן כיום הרי שגם במקומות בהם נערך תהליך של שיתוף ציבור, הוא מינימלי, ולרוב ההחלטה והכוח נשארים בידי אנשי המקצוע והרשויות" (בן ברוך, 2018).

המחשה נוספת לחולשתו של תהליך שיתוף הציבור ניתן לראות גם במקרה הבא, בו חוקר שמונה (מכוח חוק התכנון והבניה) לבחון את התנגדויות הציבור שהוגשו לתוכנית שעסקה בהקמת חוות טורבינות רוח בעמק יזרעאל, קבע כי ההליך לא היה מייצג ומהימן:

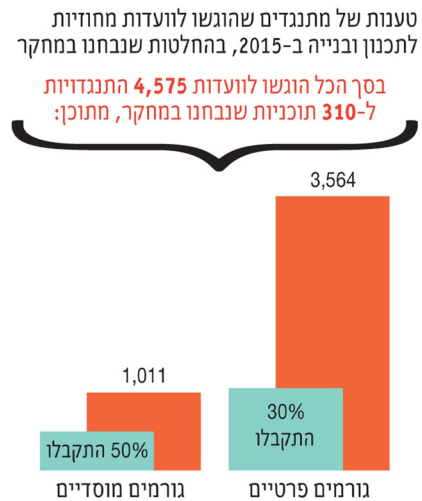
"בדו"ח שהגיש קיבל [החוקר] קולמן את טענות המתנגדים, שלפיהן לא נעשה הליך ראוי של שיתוף הציבור. היזמים טענו שפעלו על פי הנחיות המשרד להגנת הסביבה והציגו שאלונים למגוון אוכלוסיות באזור, וגם ארגנו ערב שיתוף ציבור. קולמן קבע שהמידע שהוצג לא היה ברור, ושהשאלונים חולקו למספר נמוך של משתתפים. הוא המליץ לבחון שינויים באופן הליך זה בתוכניות עתידיות. הוא גם הסכים עם הטענה שתושבי הכפרים הערביים לא שותפו בתהליך, אבל לא המליץ לדחות תוכניות עקב כך". (רינת, 2019).

את מסקנתן מנסחות החוקרות כך:

”המחקר מזהה בבירור שככל שמתקרבים לאזור המרכז, השיח בין המערכת למתנגדים משתנה. בפריפריה התושבים משתמשים יותר בהתנגדויות נכסיות – כלומר, מתנגדים לפגיעה ברמה אישית, בדירה או בחנות שלהם. במרכז, לעומת זאת, התושבים ישתמשו בכלים מורכבים ובאמירות רחבות יותר, גם אם בסופו של דבר הם באים מאותם חששות. הם יטענו שהתוכנית פוגעת בשכונה, ישתמשו בטיעונים תחבורתיים, סביבתיים, חברתיים ואקלימיים, ויידעו גם לתקוף את תהליכי התכנון ופרשנויות החוק” (ריבה, 2016).

מחקר אמפירי נוסף בנושא זה נערך על ידי עורך הדין רון צין אשר בחן 310 החלטות לגבי תוכניות שהתקבלו בקרב ועדות מחוזיות בשנת 2015. תוצאת הבחינה הראתה כי לא נמצאה אף תכנית שנדחתה לחלוטין, ובהתפלגות בין מגישי ההתנגדויות הוא הראה כי מתוך כלל ההתנגדויות של גורמים מוסדיים התקבלו 50% מהן, בעוד שבקרב גורמים פרטיים התקבלו רק 30% מהטענות וההשגות (איור 2):

איור 2: התנגדויות שהתקבלו בחתך גורמים פרטיים מול מוסדיים (מירובסקי, 2016):



את מסקנותיו מהסקר ומהניתוח הסטטיסטי שערך מנסח צין כך:

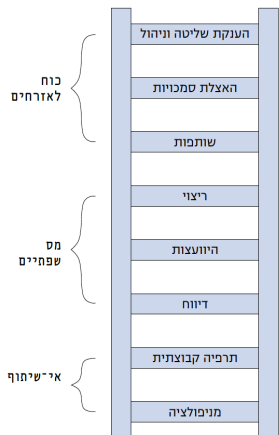
(1) ”הליך שיתוף הציבור בישראל נהפך להליך שיתוק הציבור. המובן הראשון הוא המובן מאליו – השתקה של הציבור. לא באמת מקשיבים לציבור. שלב ההתנגדות נהפך לשלב טכני. בתי משפט יכעסו מאוד על מוסד התכנון אם לא ישמע מתנגדים, אבל לא יאמרו כלום אם לא יקשיבו להם.”

(2) [המובן השני הוא] שהציבור יבין שהוא לא באמת משפיע, וידייר עצמו מהשתתפות בהליך התכנוני. בטווח הקצר יהיו מי שישמחו בכך, אבל בטווח הבינוני והארוך משמעות הדברים היא שאחד ממגננוני הבלימה והאיזון העיקריים של מערכת התכנון יאבדו [...]. סופה של מערכת כזו המתקדמת ללא בלמים אפקטיביים שתתנגש עם האינטרס הציבורי שעליו היא מופקדת” (מירובסקי, 2016).

בהקשר זה, על מנת לחדד את המשמעות האמיתית של שיתוף ציבור ראוי לשוב אל ”מודל הסולם” הקלאסי של ארנסטין (Arnstein, 1969) המציג שמונה דרגות של אופי השיתוף, מהנחותה ביותר (כלומר אי-שיתוף ואף הטעיה) עבור דרך מס שפתיים (tokenism, דהיינו יציאה לידי חובה בלבד) ועד למצב הרצוי של שיתוף מלא ואפקטיבי (איור 3):

איור 3: דרגות של שיתוף הציבור על פי מודל הסולם של Arnstein (פירסט, 2018):

דרגות השיתוף הן: 1. מניפולציה, הציבור כחוחמת גומי; 2. חרפיה קבוצמית, הרגעה של הציבור; 3. דיווח בלבד, יישום פורמלי בלבד, חובת הנמקה הנדרשת בהליכי התנגדויות; 4. היועצות עם הציבור. יש לזכור כי לציבור אין יכולת מלאה לעקוב אחר הנעשה ולהבטיח כי רצונותיו ייושמו; 5. ריצוי, שיכור ההתנגדות ופיוט, לרוב באמצעות הענקת הטבה או השגת תועלת תכנונית כלשהי; 6. שותפות בין הציבור והממסד מתוך כוונה אותנטית, נטילת אחריות משותפת; 7. האצלת סמכויות לציבור או לנציגיו; 8. הענקת שליטה וניהול מלאים לציבור או לנציגיו.



בתוך כך מדגישה ארנסטין כי שיתוף ציבור אפקטיבי צריך להישען על שני עקרונות: הראשון – אותנטיות, קרי רצינות כוונות גבוהה מצד הממסד והיזמים, והשני – בניית אמון, שיביא לכך שהציבור יחוש מידה גבוהה של הקשבה והתייחסות כנה לעמדותיו וצרכיו, מה שעשוי להעלות את מידת שיתוף הפעולה עם הממסד ואף לצמצם התנגדויות.

אישי של המחקר. מכאן, שיטת המחקר נשענת על סקירת המצב הקיים בכל הקשור לתהליך שיתוף הציבור בתכנון בישראל, ובהמשך סקירת ספרות העוסקת בנושא אמון הציבור בהקשר של קבלת החלטות בממשל. בסיום יוצע מנגנון הנשען על מודלים לבניית אמון מתחום העסקים והניהול. החלק האמפירי של המחקר מבוסס על תוצאות משאל שהופץ בין אנשי מקצוע, ארגוני סביבה וממשל העוסקים בתהליכי תכנון ובניה במגזר הציבורי והפרטי. מטרת המשאל הייתה לקבל התייחסות ותובנות לגבי מידת האמון הציבורי במערכת התכנון.

שיתוף הציבור בתכנון - סקירת מצב קיים

מערכת התכנון בישראל הפועלת מכוח חוק התכנון והבניה מאז 1965 אמנם כוללת בתוכה מנגנון המאפשר לציבור ולבעלי עניין להגיש התנגדויות והשגות בכתב לתוכניות בניה ופיתוח (כרמון ואחרים, 2011), אך כאמור הדבר מתבצע רק בשלב מתקדם יחסית בו התוכנית כבר מגובשת והיכולת האמיתית של ההתנגדויות לעצב מחדש את התוכנית, לשנות בה רכיבים מהותיים או לתהות על מידת נחיצותה - אינה גבוהה. יתרה מזו, האפשרות לדחות או לבטל תכנית נמוכה ביותר.

במהלך שני העשורים האחרונים התרחשו בישראל שינויים עמוקים, הן במרחב החברתי, בו חלה עליה במודעות הציבורית ובמוטיבציה להשתתפות פעילה של החברה האזרחית ביחס לחשיבות התכנון בכלל והשלכות של תכנון מזיק בפרט, והן במרחב הטכנולוגי שאפשר יצירה, עיבוד והנגשה מהירה מאוד של מידע וידע. בנוסף ניתן לומר כי חל גם שיפור רב בכל הקשור למחויבות הממסד לִידָע (to inform) את הציבור לגבי תהליכי התכנון ולספק (provide) את מירב המידע התכנוני הקיים. יודגש כי מדובר בשני רכיבים שונים (ארגון "במקום", 2008):

יְדוּעַ: רכיב זה מתייחס לעדכון על עצם קיומו של תהליך תכנון והוא מתבצע באמצעות מודעות בעיתונות המודפסת, בשטח התוכנית במרחב הפיזי (החוק מגדיר את אופן וטכניקת הפרסום) ובאתרי אינטרנט. יחד עם זאת, שפת התכנון המקצועית אינה נהירה וידידותית לחלקים נרחבים של הציבור.

מתן מידע: רכיב זה מתייחס למהות התוכנית, תוכנה ומשמעותה, אך ללא התייחסות מלאה בשלב התכנון הראשוני לגבי השפעותיה הסביבתיות, החברתיות או הכלכליות. בפועל הכוונה לזכות הניתנת לציבור, יחיד או מאורגן, לראות ולהעתיק מידע על התכנית ("שלב ההפקדה", בו עיקרי התכנית ומהותה כבר מגובשים). השתכללות המערכות הטכנולוגיות והמנהליות בשירות הציבורי בעשור האחרון אמנם הפכו את התהליך למהיר ונוח יותר, אך כאמור יש לזכור כי חשיפת התכנית לציבור נעשית בשלב מתקדם

לאור הדברים שהוצגו לעיל נראה כי ראוי לשאוף לקיומו של מנגנון שיביא לשינוי תפיסתי והתנהגותי, שעיקרו מעבר ממצב בו **שיתוף** הציבור נערך לרוב באופן פורמלי מ"למעלה", אל מצב חדש בו מתקיימת **השתתפות** ומעורבות פעילה יותר של הציבור מ"למטה", כאשר היעד הוא יצירת **שותפות** (partnership) שתביא למימוש גבוה יותר של טובת הכלל. לפי השערת כותב שורות אלה, ובהתבסס על טענתם של (Lowndes & Sullivan, 2004) בדבר הקשר החיובי בין יצירת שותפויות לבין העליה בהשתתפות הציבורית, הבסיס לקיומו של מנגנון זה הוא מידה גבוהה של אמון מצד הציבור בממסד התכנוני. יודגש כי אין מדובר בהבדלים סמנטיים, אלא בשינוי תפיסתי שעיקרו שבירת המדרג ההיררכי הקיים בין הממסד לבין הציבור, לכדי יצירת הבנה עמוקה לפיה תהליך התכנון ותוצריו מיועדים לשרת את ה"לקוחות", קרי הציבור, באמצעות שותפות כנה (איור 4):

איור 4: מעבר לעבר שותפות ציבור-ממסד



שאלת המחקר

בבסיס מחקר זה ניצבות שלוש הנחות יסוד העולות מהספרות התיאורטית והמחקר האמפירי אשר משקפות את המציאות בישראל, כמו גם במדינות אחרות:

1. מידת האמון של הציבור בממסד השלטוני בכלל ובמערכת התכנון והבניה בפרט נמוכה מאוד (Alexander, 2008; Edelman, 2020).
2. בעיית חוסר האמון של הציבור במערכת באה לביטוי באופן מוחשי במסגרת תהליכי שיתוף הציבור (צ'רצ'מן, 2012).
3. הגברת מעורבות ציבורית, אֶחָקִיּוּתִיּוּת (accountability) ושקיפות מצד הממסד יש בכוחן לבנות אמון (OECD, 2017).

בהינתן זאת, שאלת המחקר היא: באילו כלים, שיטות או אמצעים רגולטוריים ניתן לעשות שימוש בכדי להגביר או לבנות מחדש את אמון הציבור במערכת התכנון בישראל?

שיטת המחקר

מטרתו של מחקר זה להגיע לתובנות עומק הנשענות על יצירת חידוש, תאוריות מהספרות, נתונים אמפיריים וניסיון

המשתפת ורתימת הציבור להמשך התכנון המחדש של המתחם על בסיס חלוקת השטח מחדש, יצירת זכויות בניה וגיבוש חלופות תכנון. התושבים אכן העידו כי ראו בכך צעדים בוני אמן:

"תהליך העבודה הוציא אל הפועל את כוחם ואחריותם של התושבים לפעול ולהתארגן על מנת לדאוג לסביבת מגוריהם וליצור בה מרקם חברתי ותרבותי תומך ברוח אמנת בת ים לאיכות חיים עירונית. במהלך הפרויקט גובש גוף ידע רחב על מצבו המשפטי, תכנוני וחברתי של המתחם. בנוסף תרם התהליך לפיתוח הקשר והאמון בין התושבים לעירייה ופתח פתח לשיתוף פעולה הדוק יותר בעתיד. עם זאת, רק לקראת סוף התהליך באוגוסט 2011 החלו בשיפור פיסי של המתחם ותוצאות ההתערבות עדיין לא מורגשות בשטח" (צוות המעבדה, 2011).

המקרה השני הוא נוהל התייעצות עם הציבור שקידמה ואישרה עיריית תל אביב יפו בשנת 2016.⁶ הנוהל, המיושם לגבי תכניות מקומיות רבות, מובא לידיעת הציבור באמצעות מערכת מקוונת עדכנית המציגה את כל התכניות (אירועי שיתוף ציבור בעיר" באתר העירייה: <https://www.tel-aviv.gov.il/Transparency/Pages/Share.aspx>). הנוהל כולל את העקרונות הבאים (ההדגשות אינן במקור):

- א. **דיאלוג** המאפשר האזנה וכבוד הדדי.
- ב. הכרה בחשיבות וחינוניות הידע של כלל בעלי העניין.
- ג. שקיפות וזמינות מידע תכנוני ואחר, הרלבנטי לתהליך, לכלל בעלי העניין.
- ד. שוויוניות לכלל בעלי העניין בנגישות למידע ובפעולות שיתוף.
- ה. יעילות בשימוש במשאבים לאורך תהליך השיתוף.
- ו. מחויבות כלל בעלי העניין למימוש העקרונות.
- ז. תיאום ציפיות בין צוות התכנון העירוני ושאר בעלי העניין המשתתפים

המקרה השלישי עוסק באירוע שיתוף ציבור שנערך ב- 2012 לקראת פרויקט פינני-בינוי שעמד להתבצע במתחם בנייני הרכבת ברחוב אילת ברמת השרון (שילה, 2012). רמת ההיענות וההשתתפות של התושבים הייתה גבוהה יחסית (שלושה מפגשים בהם נכחו בכל פעם כ- 50 תושבים), ככל הנראה משום שהוא נוהל באופן מובנה ומקצועי וכן בשל העובדה שהמפגש נערך בטרם הופקדה התוכנית להתנגדויות. התושבים חשו כי השתתפותם עשויה להיות אפקטיבית, וצוות התכנון האדריכלי חש שהמפגש אפשר להם לשפר את פרטי התוכנית:

יחסית. זאת בנוסף לעובדה כי לא לכל שכבות הציבור יש נגישות או יכולת להתמודד עם מערכות טכנולוגיות חדישות.

מעברו השני של המתחם, לציבור עצמו יכולת אקטיבית של ייצוג והשתתפות פעילה בתהליך התכנון, בעיקר באמצעות הגעה לדייונים והצגה בעל פה של עמדותיו, ובשנים האחרונות הדבר אף מתאפשר בשלבים מוקדמים של הצגת התוכנית. דוגמא לכך היא הנוהל המתקיים בוועדה לתשתיות לאומיות (ות"ל) ובוועדה לתוכניות מועדפות למגורים (ותמ"ל) בהן מתקיים בתחילת התהליך מפגש פתוח לציבור (המכונה "קונגרס") בו ניתן להשתתף ולשמע פירוט לגבי התוכניות המוצעות ולהביע עמדה ראשונית. ערוץ אחר, שאינו ישיר, היא היכולת של הציבור לפנות אל נבחריו ברשות המקומית ולגבש יחד תכנית פעולה של התנגדות או הצגת השגות.

מלבד זאת החוק מאפשר גם להגיש ערר על החלטה שהתקבלה, באמצעות ועדת ערר ייעודית שנציגיה מתמנים על ידי המועצה הארצית לתכנון ובניה ובראשה עומד נציג משרד המשפטים. במקביל קיימת המערכת המשפטית הכללית (בתי משפט מחוזיים ובית המשפט העליון) שגם אליה ניתן להגיש עתירות על החלטות שהתקבלו. אל כל אלה ניתן להוסיף את התיקונים שנערכו בעשור האחרון בחוק התכנון והבניה אשר יצרו הקלות, הן מבחינת תהליך אישור תוכניות (במיוחד לנושא היתרי בניה), והן מבחינת הנגשת המידע התכנוני, כמו גם יוזמה של מפגשים ציבוריים פתוחים להשתתפות פעילה של הציבור. למרות כל זאת, נראה כי עדיין קיים פער בין רמת המודעות התכנונית הגבוהה בציבור, לבין היכולת או הרצון של מוסדות התכנון לאפשר דיאלוג רחב יותר.

להשלמת סקירה זו יוצגו להלן שלושה מקרים הממחישים את החשיבות שבהגברת מעורבות הציבור בתכנון כגורם שיש בכוחו להגדיל את אמן הציבור במערכת התכנון (וראו גם: לוטן ואחרים, 2018).

המקרה הראשון הוא של שכונת (מתחם) מעונות ים בבת ים, בה החל בשנת 2010 תהליך תכנוני-קהילתי שהוביל עם התושבים על ידי עיריית בת ים וצוות רב תחומי של המעבדה לתכנון סביבה וקהילה באוניברסיטת תל אביב שכלל מתכננים, אדריכלית, פסיכולוגית סביבתית וגיאוגרפים (צוות המעבדה, 2011). העבודה נשענה על עיקרון השותפות בין התושבים לבין העירייה, ועל הצורך לפתח חזון משותף המבוסס במידה גבוהה על שאיפות התושבים, העמקת אחריותם לשיפור ופיתוח המתחם וכן על הקמת גוף ארגוני בעל סמכויות פעולה וייצוג מול העירייה אשר גם ינהל את המתחם (לאחר ביצוע התחדשות עירונית).

במסגרת התהליך נטלה על עצמה העירייה אחריות על הסדרה פיזית ושיפור מידי של התנאים הבסיסיים במתחם, כגון טיפול בבעיות זיהום ופסולת, פינני וניקוי שטחים פתוחים מוזנחים, הסדרת שבילי הליכה ושיקום תשתיות ביוב וחשמל. פעולות אלה אפשרו את המשך הדיון והפעולה

"תהליך שיתוף הציבור הוא דרוז מוצלח לתהליך התכנון [...] התוצרים המתקבלים טובים יותר ומותאמים יותר לצורכי התושבים [...] תהליכים אלה מעניינים כי לכל מקום יש את האופי שלו, ובתהליך הזה לומדים את הקהילה ואת צרכיה מעבר למה שאפשר ללמוד מהמשרד, אפילו אם מבקרים במקום כמה פעמים". (שילה, 2012).

אמון, היעדר אמון, שבירת אמון- מה ביניהם?

אמון הוא מצב חברתי של יחסי גומלין בין בני אדם והוא רלוונטי לסיטואציות אנושיות רבות, הן ביחסים בין אישיים והן ביחסים מול מוסדות וארגונים פורמליים דוגמת ממשלה, עירייה, ארגוני חברה אזרחית (עמותה, תנועת נוער) וכן גורמים כלכליים (חברה מסחרית, נותני שירותים עצמאיים) או חברתיים (בני משפחה, חברים). אמון יכול להיות מבוסס על שלושה גורמים: ערכים, אמונות ותפיסות עולם משותפות; שיוך קבוצתי או ייחוס משותף (ארגון, משפחה, קהילה, שבט, לאום); הדדיות של קבלה ונתינה לאורך זמן (Alexander, 1995). בהקשר של מחקר זה העוסק ביחסים בין ציבור וממסד, ברור כי הבסיס השלישי של הדדיות הוא הרלוונטי ביותר, שכן קיומו מאפשר קבלת החלטות ובעיקר יצירת שותפויות המחזקות את האמון בין הצדדים. במצב בו קיים אמון בין הצדדים מתאפשרת ודאות ונוצר בטחון בהווה לגבי אמיתות ומהימנות הדברים או המעשים של השחקנים גם בעתיד. למעשה אמון ברמה מינימלית הוא הבסיס לקיום מבנה חברתי תקין הנדרש לשם יצירת פעולה משותפת, הסכמות ובטחון חברתי.

הספרות העוסקת בתחום זה נרחבת מאוד, והיא חוצה עולמות תוכן רבים ביניהם, פוליטיקה, יחסים בינלאומיים, מנהל ציבורי, יחסים חברתיים, כלכלה ומנהל עסקים. בהקשר זה יש להבחין בין שלושה מושגי יסוד (McKnight and Chervany, 2001):

אמון (trust): מצב בו היחסים נשענים על יושרה, הגינות ו-ודאות, כאשר בקרב הצדדים יש ציפייה הדדית לעמידה בערכים אלה לאורך זמן. רכיב מרכזי באמון הוא עצם הרצון והסכמה (willingness) לסמוך על גורם אחר בכדי לממש ציפיות או מטרות.

היעדר אמון (distrust): מצב בו מתקיימת חשדנות תמידית, כשלאחד הצדדים או לשניהם אין ציפייה או ביטחון כי הצד האחר יעמוד או יקיים הבטחות או פעולות שהוא נדרש להן או שמצופה ממנו לעשות. מצב זה מאופיין בהיעדר יכולות או רצון של מי מהצדדים לקיים ולשמר את האמון, ולכן קשה מאוד לחזות את העתיד ולייצר ודאות. היעדר אמון מתרחש לרוב בעקבות אירועי משבר נקודתיים או חולפים, ולכן קיימת האפשרות או הסיכוי שהאמון שאבד ישוב וישתקם.

היעדר אמון מוחלט/שבירת אמון (mistrust): זהו מצב

קיצוני יותר מהקודם, בו יש ודאות ברורה כי הצד השני לא יעמוד בדרישות או בפעולות הנדרשות ולכן אין כל ציפייה לשינוי. זהו מצב קבוע יחסית, הנשען על תחושה ידועה מראש כי הצד האחר אינו אמין ולא ניתן לסמוך עליו.

בהקשר של מחקר זה העוסק באמון (ובגורמים להיעדר אמון) בין הציבור לבין הממסד מציעים החוקרים לחלק את המושג לארבע קטגוריות (או סוגים) של היעדר אמון (distrust) (McKnight and Chervany, 2001):

1. חוסר אמון בכוונות (intentions): הציבור אינו מאמין כי הממסד הוא בעל כוונות כנות הפועלות לטובתו, ולכן אינו סומך עליו ואינו משתף פעולה.
2. חוסר אמון באמונות ובתפיסות (beliefs): הציבור אינו מאמין בתפיסות העולם וברעיונות-העל של הממסד, אינו מאמין ביכולותיהם וכישוריהם של השחקנים בממסד ומכאן גם לא מתגייס ולא נרתם לפעול על פיהם.
3. חוסר אמון במבנה (סטרוקטורה): הציבור אינו מאמין בשיטה או במבנה היסודי של הממסד, לא מוצא הגנות או מענה לצרכיו ולכן לא משתתף או לא מביע תמיכה.
4. נטיה לחוסר אמון: אופי תרבותי או מזג אנושי המאופיינים בנטייה מובנית מראש של חשדנות והיעדר אמון ברצינות כוונות הממסד והיכולות של השחקנים הפועלים בו.

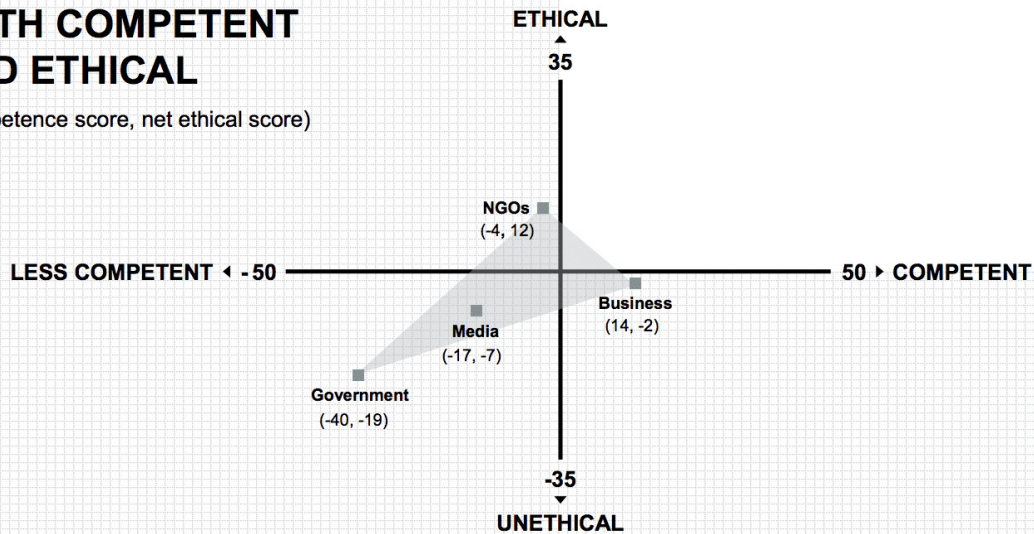
מעבר מן המושגים התיאורטיים המופשטים אל עולם המציאות מראה כי אמון הציבור בממסד הוא תחום אמפירי אותו ניתן למדוד, לכמת ולהעריך. מדד אדלמן⁸ (Edelman Trust Barometer) העוקב ובוחר נושא זה בעקביות במשך שנים, מציע את המודל הבא (איור 5) שעיקרו חיתוך בין שני צירים: ציר האתיקה (ethical-unethical), כלומר מידת המוסר והיושרה (integrity) של הארגון ואת המידה בה ניתן לסמוך עליו, וציר היכולת (-less competent) למטרותיו והאם הוא בעל הכישורים המתאימים להשיג אותן. המודל מראה כי מבחינה אתית מעניק הציבור (במרבית המדינות הנבחרות) את אמונו במידה גבוהה לארגוני המגזר השלישי בחברה האזרחית (NGOs), בעוד שמבחינת התאמה ויכולות, האמון הרב ניתן לאנשי המגזר העסקי הפרטי. מגזרי התקשורת והממשל זוכים למידת האמון הנמוכה ביותר בשתי הקטגוריות. כדאי לציין כי בעצם אף מגזר אינו עומד בשני מדדי האמון גם יחד, אתיקה וכשירות.

על בסיס מודל זה, ועל סמך נתוני סטטיסטיקה, משאלים חברתיים ומעקב תקשורתי, קובעים אנשי המחקר של מדד אדלמן כי אמון הציבור בממסד הוא מושג משתנה התלוי במאפיינים גאופוליטיים ותרבותיים, כדלהלן:

איור 5: מודל אדלמן לאמון הציבור

NO INSTITUTION SEEN AS BOTH COMPETENT AND ETHICAL

(Competence score, net ethical score)



2020 Edelman Trust Barometer. The ethical scores are averages of nets based on [INSTITUTION]_PER_DIM r1-r4. Question asked of half of the sample. The competence score is a net based on TRU_3D_[INSTITUTION] r1. Depending on the question it was either asked of the full of half of the sample. General population, 25-mkt avg. Data not collected in China, Russia and Thailand. For full details regarding how this data was calculated and plotted, please see the Technical Appendix.

שאלה א': כיצד היית מתאר את רמת שיתוף הציבור הקיימת בישראל בכל הקשור לתהליכי תכנון ובניה ?

יותר מ- 20 משיבים סברו כי רמת השיתוף הקיימת היא נמוכה ואף נמוכה מאוד, ותיארו אותה במילים "הונאה", "תרמית", "פסאודו-שיתוף", "אי-שיתוף" ו"כסת"ה". מרבית המשיבים ציינו כי הפגמים העיקריים בתהליך הם קיומו בשלב מאוחר מדי של התכנון ולא מראשיתו, וכן את היכולת האישית הנמוכה וחוסר הפניות והרצון הטוב של אנשי המקצוע המנהלים את התכנון לשמוע באופן כן את הערות הציבור. כשלים אחרים שצוינו הם היעדר שקיפות ופעולה לפי אינטרסים (של היזם ורשויות התכנון).

לגבי הליכי שיתוף ציבור הפורמליים שכן מתקיימים (הגשת התנגדויות, כנסי שיתוף ציבור) נטען ברוב המקרים כי הם אינם אותנטיים וכי הם נראים יותר כעדכון או כבידוע והסברה לציבור, וכי הם נעשים רק כדי לצאת ידי חובה. כפי שהתבטא אחד המשיבים, התוצאה במרבית המקרים היא:

"תחושה (מבוססת למדי) שמירב ההתנגדויות נדחות ולכן למה בכלל לטרוח, מה גם שוועדות מקומיות נמנעות מלהזמין מתנגדים לדיונים, כך שההזדמנות הראשונה שלהם להשמיע את עמדתם היא בדרך כלל בוועדת הערר".

יחד עם זאת, משיבים אחדים השיבו כי באופן יחסי לנושאים ציבוריים אחרים, רמת השיתוף בתחום התכנון גבוהה יותר, אם כי לא מדובר ברמת שיתוף איכותית. אחד המשיבים ניסח זאת באופן הבא:

1. מידת האמון במסד השלטוני גבוהה מאוד במדינות סקנדינביה, בינונית במדינות מזרח ודרום אירופה, ונמוכה ביותר במדינות אמריקה הלטינית.
2. גם בתוך המדינות השונות יש פער במידת האמון בין המרכז ההגמוני לבין הפריפריה החברתית והכלכלית.
3. בדרך כלל יש מידת אמון גבוהה יותר מצד התושבים לשלטון המקומי מאשר לשלטון הארצי/פדרלי.
4. קיים פער לגבי אופי השירות: מידת האמון שרוחש הציבור לנותני שירותים חיוניים ברמה המקומית כגון בתי חולים, משטרה והצלה, גבוהה יותר (בתנאי שיש אקלים חברתי תומך) מאשר זו הניתנת לנותני שירותים אחרים.

ממצאי המחקר

החלק האמפירי במחקר זה התבסס על משאל מקוון (נערך בפורמט google Forms) שהופץ בחודשים ינואר-פברואר 2021 בין עשרות נשאלים ממשרדי ממשלה, משרדי תכנון, ארגוני חברה וסביבה, ומשרדי יזמים פרטיים ואקדמיה בישראל. השאלון היה אנונימי וכלל 8 שאלות פתוחות להן השיבו באופן מלא ובמענה חופשי 32 נשאלים (24 מהם הזדהו באמצעות כתובת מייל, הפרטים שמורים אצל החוקר).

להלן פירוט תוצאות ניתוח התוכן של כלל התשובות וסקירת התובנות המרכזיות שעלו לגבי כל אחת מהשאלות:

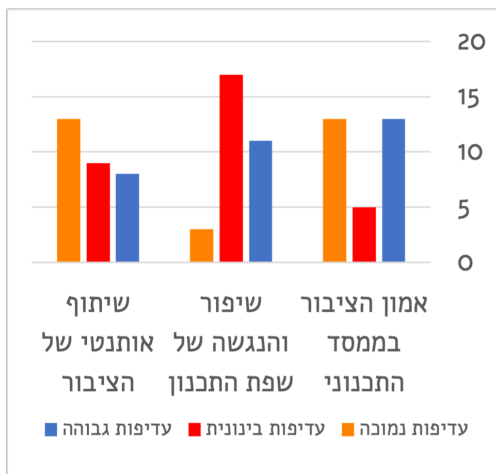
שאלה ג': בהקשר של שיתוף הציבור, מה ההבדל בין תכניות ברמה הארצית לבין תכניות ברמה המחוזית או ברמה המקומית?

בעוד שחלק מועט מהמשיבים סבר כי אין הבדל משמעותי בין מוסדות התכנון השונים, חלק מהתשובות הציגו הבחנות חשובות, להלן:

(1) "הסיכוי שוועדות ארציות ומחוזיות לא רק ישמעו אלא גם יקשיבו לציבור לא מאורגן - נמוך מאוד. בד"כ ההתייחסות להתנגדויות של פרטים מהציבור יהוו לכל היותר רעש רקע, אלא אם כן מדובר בקבוצה שהצליחה להתארגן, להביא חוות דעת מומחים רציניות ועו"ד שידבר בשמם. מצד שני - דווקא ברמה המקומית הנגישות למידע קשה יותר, ומתעוררת בעיה נוספת - של חברי ועדות שלא מבינים יותר מדי ולכן לא יודעים הרבה פעמים לשאול את השאלות הנכונות ולהבין את טענות המתנגדים. בנוסף, כשמדובר בתוכניות ארציות ומחוזיות - יש סיכוי גבוה יותר לשיתוף ציבור מאורגן, שזוכה להקשבה ויכול להעמיד חוות דעת מומחה (החברה להגנת הטבע, אדם, טבע ודין, צלול וכו') שבדרך כלל לא יתייצבו לצד מתנגדים ברמה המקומית".

(2) "ברמה המקומית ניתן למצוא קשב רב יותר מצד הרשות המקומית לעמדת הציבור כאשר נבחרו ציבור המייצגים קבוצות מקומיות מעורבות בתהליך ומשפיעות עליו לכל אורכו. בתוכניות ברמה הארצית והמחוזית ניתן למצוא לעיתים קרובות איחוד כוחות של רשויות ותושבים ששניהם יחד לא מצליחים להשפיע על תוכניות דורסניות של משרדי ממשלה שונים המקדמים תוכניות באמצעות ועדות התכנון".

שאלה ד': מבין הנושאים הבאים מהו הוא לדעתך הגורם אותו יש לשפר במיוחד? נא לדרג לפי סדר עדיפות.



"שיתוף הציבור בהליכי תכנון ובניה הוא המתקדם ביותר בישראל בהשוואה לשיתוף ציבור בתהליכים אחרים (לא פחות משמעותיים) של קבלת החלטות בענייני מדיניות ובכלל. אלה החדשות הטובות. החדשות הרעות הן שרמת שיתוף הציבור בישראל נופלת מזו המקובלת במדינות המערב, נעשית בשלבים מאוחרים מדי של התכנון, ומשכך גולשת מהר יחסית לויכוחי נימב"י וטיעוני מיקרו. ממה שראיתי באנגליה למשל, כל הליך תכנון מתחיל בקבוצות מיקוד עם קבוצות עניין מגוונות ומייצגות מהמרחב הרלוונטי, משהו מאוד מובנה משמעותי ועמוק".

שאלה ב': מה המשמעות של סוג התכנית (למשל מיזמי תשתיות, פיתוח למגורים או פיתוח בשטחים פתוחים) בהקשר למידת השיתוף של הציבור בתהליך התכנון?

כמחצית מהמשיבים ציינו כי אין הבדל בין סוגי התוכניות, אך האחרים השיבו כי ככל שמדובר במיזמי פיתוח למגורים וכן ככל שהתוכנית קרובה יותר לבתי התושבים כך עולה הסיכוי להשתתפות רבה יותר בתהליכי שיתוף הציבור. תובנה מעניינת עלתה לגבי "חלוקת עבודה" לפיה ארגוני הסביבה מובילים ומייצגים את המאבקים ואת שיתוף הציבור לגבי השטחים הפתוחים, בעוד שהתושבים פעילים יותר לגבי תוכניות תשתיות הקרובות לבתיהם הנתפסות כנימב"י לא רצוי.

אחת המשיבות תיארה באופן ביקורתי את נסיונה להשתתף באופן פעיל יותר בתהליך התכנון של פרויקט המטרו בגוש דן. דבריה מבטאים את הפער בין האינטרס הציבורי הראוי לבין המציאות הקיימת:

"רק בשנה האחרונה נחשפתי ל"שיתופי ציבור" פיקטיביים ולקויים כמו זה של חברת נת"ע והעירייה בנושא המטרו, בהן ההסתרה וחוסר השקיפות באו לידי ביטוי ברמה מטרידה ביותר. מדובר בתכנית תחבורה לרכבת תחתית מגלומנית בסדר גודל שלא היה אף פעם בישראל, שההשפעה שלה על חיי תושבי ישראל הוא הגדול ביותר מכל היבט חיים אפשרי - תשתיות, כלכלה-תעסוקה, דיור-ציפוף עירוני, חברה, טבע ועוד אני לא בטוחה שכולם היו מסכימים עם אמרה זאת. [...] כשדרשנו לשבת מול המתכנן כדי להבין מדוע התוואי עובר כאן ולא שם, ומדוע נדרשת כאן תחנה כשהמרחק על פי הנוהל לא מצדיק זאת, ומדוע אין סקר סביבתי, ועוד ועוד סוגיות מהותיות - נתקלנו בסירוב מוחלט. כי למה שהתושב שיש לו מה לתרום, להעיר ולהאיר יפריע למתכנן הרדוד והלא מקצועי שממילא יריץ את התוכנית שלו עד לשלב האישור הסופי רק כי המדינה מאפשרת זאת?"

למשל באמצעות הדמיות, סרטונים, מצגות פשוטות, סיורים בשטח והקמת מרכזי מידע.

דרך אחרת להתגבר על מורכבות התכנון היא לייצר דיאלוג מקצועי עם מומחים בשוק האזרחי, מטעם הציבור, ולא להסתמך רק על היועצים הפורמליים של אנשי התכנון מהרשויות ("מדע אזרחי"). דוגמה ליוזמה כזו מובאת בדברי המשיבה הבאה:

"הרבה פעמים דווקא החלופות שהציבור מציף הן נכונות ומתאימות יותר. כאחת שנדרשה לפתח מומחיות בהבנת תוכניות המטרו כי הייתי חלק ממטה מאבק של שלוש שכונות שהגישו השגה מקיפה לות"ל, לקח לי ולצוות הרבה זמן להגיע לכל החומרים הנדרשים. בצוות שלנו היו עורכי דין, מהנדס, שמאי, פרופסור כלכלן, מומחה נדל"ן, איש שיווק, רואה חשבון, יזם עסקי ואדמיניסטרטור. ביחד קראנו וניסינו להבין את התוכנית על כל היבטיה. גם כשנעזרנו באנשי מקצוע בתחום, גם אלה המומחים דרשו לקבל מהמתכנן של נת"ע תשובה מקצועית על סוגיות מהותיות. רק אנקדוטה: יום אחרי שהגשנו את ההשגה, התקשר אחד מצוות המתכננים של נת"ע למהנדס שנתן חוות דעת על התוואי ושאל אותו בטלפון שאלות רבות, הודה לו וניתק. הוכחה ניצחת לכך שהמתכנן יכול ללמוד ולהחכים דווקא מעמדות של תושבים שמכירים טוב יותר את השטח ויודעים מה טוב להם ולאחרים".

שאלה ז': מהם הצעדים והכלים החשובים ביותר הנדרשים לשם הגברת אמון הציבור בממסד התכנוני? נא התייחסו בתשובתכם לדרישות משני הצדדים: ממסד וציבור.

מרבית המשיבים הציעו מספר צעדים ופעולות לשיפור שעל הממסד לבצע, בראשם:

1. הכשרה מיטבית של אנשי הממשל העוסקים בתכנון לשם הבנת צורכי הציבור ולא רק צורכי המדינה.
2. שיפור שפת התכנון כך שתהפוך לידידותית, פשוטה ומובנת יותר.
3. הגברת השקיפות של הדיונים באמצעות שימוש בכלים טכנולוגיים פשוטים.
4. אכיפה קשה נגד נציגי ופקידי ממשל שהואשמו בשחיתות שלטונית או תכנונית.
5. מדיניות תכנונית שוויונית ועקבית - שלא יתקבלו החלטות שונות בתוכניות דומות.

מנגד, הועלתה גם המלצה לחובתו של הציבור, אשר "חייב לגלות יותר אכפתיות ויותר עניין בקבלת ההחלטות. הפסיביות של הציבור היא זאת שמאפשרת להנחית עוולות תכנוניות שהן בכיה לדורות".

התפלגות התוצאות לגבי שאלה זו המסוכמות בגרף אינה מצביעה על גורם אחד הבולט באופן מובהק על פני האחרים, שכן אמון הציבור (13 משיבים הציבו אותו בעדיפות גבוהה) והנגשת שפת התכנון (11 משיבים הציבו אותו בעדיפות גבוהה) נמצאות ברמת חשיבות דומה. משיבים רבים ציינו את הקושי במתן תשובה ברורה היות ושלוש הרכיבים לעיל קשורים ותלויים זה בזה, ללא סדר חשיבות משמעותי ביניהם.

שאלה ה': נא נמקו את תשובתכם לגבי השאלה הקודמת.

היעדר בולטות מובהקת של גורם אחד על פני האחרים, מעלה את ההשערה כי מדובר בשלושה גורמים הכרוכים ותלויים זה בזה במידה דומה, וכי שיפור של כל אחד מהם עשוי להשפיע לטובה על האחרים. מגוון הדעות הבאות מהווה המחשה להשערה זו:

(1) "אם הציבור ישותף בצורה אותנטית ולא כהכרח הנובע מהחוק, או רק כדי לצאת ידי חובה ובשפה מוגשת, אז אמון הציבור בממסד התכנוני יגדל מעצמו".

(2) "החשיבות העיקרית היא לחזק את אמון הציבור במוסדות התכנון. מערכת התכנון לא נהנתה מעולם לדעתי מרמת אמון גבוהה בציבור, ובעת הזו, בשעה שמערכות השלטון נתפסות כמי שמתפקדות באופן לקוי ומערבות שיקולים פוליטיים בהחלטות מקצועיות, גם האמון במוסדות התכנון נפגע. ככל שהאמון יגבר גם ההחלטות המתקבלות בו יתפסו כמקצועיות ולגיטימיות יותר".

מנגד, יש שסברו כי ההיפך הוא הנכון, כלומר שהאמון יגבר עם שיפור הנגישות התכנונית ואותנטיות השינוי:

"אמון הציבור יתחזק כתוצאה משיתוף ציבור והנגשת השפה באופן טבעי, ועדיף פחות להשקיע בזה "באופן מלאכותי" אלא לייצר אמון ע"י צעדים של ממש. ברגע שהשפה התכנונית תהיה יותר נגישה, גם אם שיתוף הציבור יעשה במידה בינונית עדיין תהא נגישות גבוהה ליותר קהל כך שיוכל באופן עצמאי להבין את הטרמינולוגיה ולהגיב, להיות מעורב, או להיאבק. האזרח הפשוט לא יהיה תלוי בגורמי מקצוע כדי להבין מה בונים לו ליד הבית".

שאלה ו': בהקשר של הנגשת התכנון לציבור, כיצד ניתן להתגבר על בעיית הידע הרב (הנדסי, משפטי, סביבתי) והמורכבות שלו הנדרשים בהכנת תוכניות ומיזמי פיתוח?

כאן מרבית המשיבים סברו כי מורכבות התוכניות אינה מכשול וכי יש אמצעים רבים להציג כל תכנית, מורכבת ככל שתהיה, באופן כזה שעיקריה ומטרותיה יהיו ברורים יותר,

שאלה ח': בהתייחס לבניית אמון ציבורי, כיצד ניתן להתמודד עם ההבדלים והשונות בין הרשויות השונות בישראל?

מרבית התשובות הביעו צורך בשתי פעולות: ברמה הארצית – יצירת האחדה וחיוב הרשויות לבצע נוהל של שיתוף ציבור שיוגדר בנוהל ארצי מחייב, וברמה המקומית – העברת הכשרות ועידוד קהילות להיות מעורבות יותר במערכת התכנון המקומית (למשל ביוזמה של ארגוני סביבה ותכנון, דוגמת ההכשרות שמוביל בשנים האחרונות ארגון חיים וסביבה: אתר "ועדה פתוחה", עדכוני שק"ת-שיתוף קהילה תכנון).

דיון והצעה למוזל בניית אמון

עיון בספרות התיאורטית, בתמונת המצב הקיים ובמצאי המחקר האמפירי שהוצגו לעיל מגלה עד כמה המושגים "אמון" באופן כללי ו"אמון הציבור במערכת התכנון" הם מורכבים לניתוח. יתרה מזו, השאיפה להציע פתרונות לבעיית הירידה באמון הציבור עשויה להתקל בקשיים ובהסתייגויות רבות, שכן מדובר במושג בו נעשה לעתים שימוש פופוליסטי שעשוי להטעות או לייצר פער בין המציאות לבין הדימוי. יחד עם זאת חשוב להדגיש כי למרות שהנתונים והסקרים מצביעים על מגמת ירידה באמון הציבור בממסד, הן בישראל והן בדמוקרטיה אחרות בעולם⁹, הרי שניתן להצביע על היבטים שליליים פחות של התופעה (פרידמן, 2021). ראשית, למרות שהאמון באופן כללי בשיטה הדמוקרטית אינו גבוה מאוד (אם כי אינו נמוך או בינוני), הרי שמחקרים וסקרים אמפיריים רבים מצביעים על עקביות במידת האמון הבסיסי של תושבים בדמוקרטיה כשיטה. שנית, העליה בשקיפות הציבורית ובזמינות המידע גורמת לאנשים לדעת יותר על הנעשה במדינתם ולכן מידת האמון יורדת (בשל אי שביעות רצון מתפקוד הממשל). כתוצאה מכך יותר אנשים נכנסים למעגל ההשתתפות ויוזמים שותפויות עם הממסד, וחוזר חלילה: ככל שיש יותר שותפויות (partnerships) בין הממסד והציבור, כך יש גם עליה בכמות ובאופי ההשתתפות (participation) של הציבור (Lowndes & Sullivan, 2004).

אכן, אמון, מכל סוג שהוא, מהווה רכיב יסודי ביחסי גומלין אנושיים, וגם בעולם התכנון העוסק בנושאים גורליים של עיצוב המרחב. מכאן החשיבות בעיצוב פרקטיקה שיש בה פוטנציאל לשנות ולשפר את המצב הקיים, כפי שיוצג להלן בשני מישורים – ארגוני ותפיסתי.

על השינוי הארגוני, שהוא קל יחסית ליישום בטווח זמן בינוני, לכלול את הפעולות הבאות:

1. שיתוף הציבור באופן אותנטי ובשלב מוקדם ככל שניתן. ברור כי לא ניתן לאפשר זאת בכל מצב, במיוחד לא בתוכניות מתאר ארציות מורכבות הדורשות זמן רב

של הכנה מקצועית וגיבוש מדיניות. יחד עם זאת יש לאתר את נקודת הזמן בה ניתן לקיים מפגשי חשיפה ראשוניים לציבור הרחב בטרם התכנון עובר לשלב מפורט (בדומה למודל ה"קונגרס" בות"ל). חשוב מאוד לקבוע בתחילת התהליך את כללי המשחק: כמה כוח יינתן לציבור, מה ההיקף שיהיה בידי מקבלי ההחלטות ומהו עומק התכנון המשותף הרצוי והאפשרי. מבחינה טכנית הדרך היעילה לבצע זאת היא בשיטת ה"תכנון המשותף" בתהליך שְאָרֶט (Charrette) המתאימה במיוחד לרמה המקומית.¹⁰

2. **שינוי המנגנון בחוק התכנון והבניה כך שיכונה "שימוע ציבורי" (public hearing), או "העברה להתייחסות הציבור"** (במקום "התנגדויות והשגות") כפי שנהוג במדינות אחרות. אין מדובר בתיקון סמנטי אלא בשינוי מהותי שמטרתו ראיית הציבור כ"לקוח", כבעל ענין שאמור להנות מהתועלת של תוצרי התכנון. במצב זה יש פוטנציאל שהציבור יחוש כי הוא שותף אותנטי מראשית התהליך ולא רק מתנגד בסיומו.

3. **שינוי שפת התכנון והנגשתה באופן מילולי וחדותי ברור וידידותי**, כך שיוזן למרבית המשתמשים במה בדיוק עוסקת התכנית המדוברת, אילו בעיות או אתגרים היא באה לפתור, כיצד היא אמורה להיראות פיזית וכדומה. אכן, בשנים האחרונות נעשו במינהל התכנון ובמשרדי הממשלה צעדים רבים להנגשת מידע תכנוני (מודעות הפרסום על הכנת תכנית), דיוני ועדות, מפגשים ציבוריים ודיוני שולחנות עגולים, אך עדיין במרבית המקרים עולם התוכן של התכנון נתפס כמנוכר ולא ברור.

דוגמא שעשויה להמחיש את הקלות היחסית שביישום של הפעולות הללו ברמה המקומית ניתן לראות במקרה של שיפוץ המבנה הקהילתי ברחוב דב הוז בתל אביב ב-2019. העירייה, לאחר שצברה ניסיון של מספר שנים בתהליכי שיתוף ציבור, ומתוך רצון להגביר את האפקטיביות של תהליכי קבלת ההחלטות בעיר, כמו גם לחזק את אמון התושבים, הפיצה ברשת הדיגיטלית דף מידע שכלל שאלון צרכים עליו השיבו 2,789 תושבים. התובנות המרכזיות שעלו מהתשובות נגעו בבקשה להפעיל את המתחם במשך כל שעות היום – גם בבוקר, עבור אוכלוסיית העצמאים באזור, וגם כ"סלון תושבים" בעת שהילדים נמצאים בפעילויות אחרי הצהריים. סיפר על כך מיכאל וולה, מנהל המחלקה לפיתוח ותכנון קהילתי בעירייה באותה עת:

"[בעבר] בדרך כלל היו מגיעים 20-50 תושבים, פעילים קבועים שיש להם עניין בתחומי התכנון והבניה, או כאלה שיש להם אינטרס ספציפי. לוקח הרבה זמן להפיק מפגש כזה, אבל משום שבפועל מגיעים מעט תושבים נוצרת חוויה שלילית לשני הצדדים. המתכננים ומקבלי ההחלטות

השינוי המוצע השני הוא תפיסתי ודורש מחשבה מעמיקה היות והוא עוסק במעבר לגישה אחרת, אותה אכנה **שינוי תמ"א – תכנון מבוסס אמון**. הרעיון מבוסס על המודל של (Reina and Reina, 2015) לבניית אמון עסקי (Transactional Trust Model) המשמש שחקנים בעולם העסקים והכלכלה אך גם בתחומי מנהיגות חינוכית ופוליטית. המודל המוצע להלן כולל שלושה רכיבים שכל אחד מהם מכיל סדרת ערכים או התנהגויות אותן יש לשאוף לקיים בכדי לעמוד בציפיות של הגורם שיש ברצוננו לזכות באמונו. בהקשר של מחקר זה, העוסק בבניית אמון בין הציבור לבין הממסד התכנוני, שלושת שלבי בניית האמון הם (פירוט באיור 6):

מרגישים שמדובר בשלב שלא נושא פירות ומעכב אותם, והתושבים מרגישים שלא היו חלק. התחושה הייתה שלא באמת נוצר דיאלוג [...] בעצם אנחנו באנו עם תפישה אחת והתושבים אמרו לנו – אתם יושבים בעירייה ולא מבינים מה אנחנו צריכים [...]. [במקרה של דב הוז] הממשק הדיגיטלי איפשר להגיע לאלפי אנשים בזמן קצר ויצר איכויות מדהימות. דווקא בעידן שבו האמון של התושבים בכל גופי הממסד נעלם והולך, יש ערך ביצירת דמוקרטיה פעילה ומשתתפת. אם נותנים לתושב להצביע בסלולרי על אופי המרחב הציבורי מתחת לבית שלו, אם יהיו בו מתקנים לגיל הרך או גינת ירק קהילתית – יש לזה השפעה לא פחותה בהיבט היומיומי". (מלניצקי, 2019).

איור 6: מודל תמ"א – תכנון מבוסס אמון

שלב	סוג האמון	ציפיות נדרשות
1	אמון מבוסס בשירות Competence Trust	<ul style="list-style-type: none"> ○ יחס מכבד למידע, ידע ויכולות של אחרים ○ יחס מכבד לשיקול דעתם של אחרים ○ שיתוף אחרים ובקשת תשומה מצדם ○ סיוע לאחרים ברכישת כישורים חדשים
2	אמון מבוסס חוזה Contractual Trust	<ul style="list-style-type: none"> ○ ניהול ציפיות ○ קביעת גבולות ○ האצלת סמכויות הולמת ○ כיבוד הסכמים ○ עקביות
3	אמון מבוסס תקשורת Communication Trust	<ul style="list-style-type: none"> ○ אמירת אמת ○ שיתוף במידע ○ הודאה בטעויות ○ נתינה וקבלת משוב בונה ○ אמירת דברים מתוך כוונה אמיתית

כן נטל ההוכחה והביצוע מוטל על כתפי מוסדות התכנון הנקראים לרכוש ולשמר לאורך זמן את אמון הציבור.

המחקר שהוצג כאן פרש תמונה של בעיית האמון הנמוך של הציבור בישראל במערכת התכנון, אך גם הצביע על ניצני שינוי תפיסתי שעיקרם ראיית הציבור כשותף פוטנציאלי ולא רק כמתנגד. מדובר במגמה הנצפית גם במדינות מערביות אחרות המתמודדות עם אתגר המשילות, הירידה באמון הציבורי והגירעון בדמוקרטיה (פלדמן, 2021). הכלים שהוצעו כאן לאור ממצאי המחקר התיאורטיים והאמפיריים במסגרת מודל תמ"א ("תכנון מבוסס אמון"), נשענים על יכולות אנושיות ומשאבים טכנולוגיים פשוטים ויש בכוחם להביא לשינוי ערכים חשוב בתרבות התכנון בישראל, זאת בתנאי שתתקיים אינטראקציה כנה וישירה בין הציבור והממשל בעת קידום התוכניות ולא רק בתקופת בחירות (כפי שקרה למשל במאבק אסדות הגז בסמיכות לבחירות 2019). האחראיות העיקרית על קידום הנושא היא על כתפי מוסדות השלטון, אך גם על הציבור הרחב לקחת חלק פעיל יותר בזירת התכנון הציבורי.

ראוי אם כן לראות בציבור לקוח העתיד לעשות שימוש עתידי בתוצרי התכנון וכבעל זכות טבעית ומובנת מאליה להשפיע על החלטות גורליות הנוגעות לחייו, כפי שהיטיב לתאר זאת לפני שנים רבות הסופר ס. יזהר:

"אם בא אדריכל, למשל, ומתכנן לבני-אדם איך יגורו מבלי להיוועץ בהם, והוא מחשב להם את חשבונותיהם איך הם צריכים לגור, ומה הממוצע הראוי של התביעות שלהם, ומה הממוצע הראוי של הציפיות שלהם, ולבסוף הוא מחייב אותם לחיות במקום שתיכנן למענם - בלעדיהם, הרי שתצמח מכך תופעה שאני קורא לה ה'פתולוגיה של התכנון', שהיא שרשרת של תגובות שליליות המסכלות את רצון המתכנן: המעונות החדשים הופכים מהר מאוד ל'סלאם', והשיכון-לשכונת עוני חדשה. אבל אם בא האדריכל אל בני האדם שלמענם הוא מתכנן ומציע להם 'אתם תגורו פעם במה שאני הולך לעצב, בואו נדבר על זה, בואו ניצור דיאלוג' - הרי שהתוצאה יכולה להיות שונה בתכלית". (גבירצמן, 1981).

הערות

* מוקדש לזכרו של חברי הטוב חמי שטורמן (1965-2021): מתכנן מחוז תל אביב במשרד להגנת הסביבה, איש תכנון, סביבה ואהבת אדם.

1. ממד נוסף של היעדר אמון, בו לא אעסוק במחקר זה, מתגלע גם בין מקבלי ההחלטות לבין אנשי המקצוע בממסד התכנוני עצמו, ולא רק מול הציבור. המחשה לכך היא המקרה של תכנית שקודמה בותמ"ל לפיתוח רובע מנחם בבאר שבע בניגוד לעמדה המקצועית של מתכנני המחוז והעיר. ראו (אלפסי, 2016).

א. **אמון מבוסס על כשירות (Competence Trust):** יצירת מערך הכשרה ואימון אישי או בחירה מוקפדת יותר של השחקנים המובילים את תהליך התכנון הציבורי (יושבי ראש של מוסדות תכנון וראשי אגפים בכירים העוסקים בתכנון ממשלתי) כך שהציבור יוכל לתת אמון רב יותר במקבלי ההחלטות.

ב. **אמון מבוסס על חוזה (Contractual Trust):** יצירת חוזה, אמנה או הסכמה נורמטיבית הכוללת גבולות ועקרונות שמטרתם למסד את האינטראקציה בין הציבור לממסד באופן ברור.

ג. **אמון המבוסס על תקשורת (Communication Trust):** עמידה לאורך זמן בכללי התנהגות מחייבים של כבוד הדדי, שיתוף מידע ואותנטיות של הכוונות.

יודגש כי עמידה בציפיות הנכללות בכל אחד משלושת סוגי האמון שתוארו כאן דורשת הקמת מנגנון חדש הכולל השקעה בהכשרה, ניהול מערכת כמו גם תחזוקה ובקרה לאורך זמן של הערכים והציפיות. את רכיב האמון מבוסס חוזה (contractual trust) ניתן לממש על פי מודלים קיימים של עיצוב קהילה וזהות (Gunton, & Markey, 2021), תהליכים שחלקם כבר מתקיימים בישראל תחת המסגור של קיימות או קהילה מקיימת.

האכסניה המוצעת להובלה וקידום של התחום ברמה הלאומית יכולה להיות במשרד ראש הממשלה (אגף ממשל וחברה) בו נעשתה בעשור האחרון עבודת מטה מרשימה בנושא שיתוף ציבור, או במינהל התכנון שבמשרד הפנים (אגף קשרי ממשל ותכלול או אגף לתכנון אסטרטגי). פעולה אפשרית נוספת היא הרחבת החלטת הממשלה מס' 619 מיום 6.12.2020 ("הרחבת התשתית לשיתוף ציבור בעבודת משרדי הממשלה"), כך שתכלול גם הקמת מנגנוני הטמעה ויישום של מודל התמ"א ("תכנון מבוסס אמון") שהוצג לעיל. יתכן ומודל זה נראה כיום אוטופי ורחוק ליישום, אך יתכן כי עמידה ויישום של כמה מהציפיות והתאמתן לאקלים החברתי והפוליטי המקומי עשוי להביא לשינוי מבורך בתרבות התכנון בישראל.

סיכום

אמון בין בני אדם הוא מושג רגיש ומרכזי בחיינו, בהיותו תלוי שחקנים, סיתואציה ותרבות. כאשר מדובר באמון בין ציבור רחב ומגוון לבין מוסדות שלטון ברור שהדבר הופך למורכב יותר. אמון הוא תחושה או הלך רוח של עמידה או אי עמידה בציפיות לאורך זמן, והוא ניתן לבניה ושיקום במידה והוא חסר, מעורער או נשבר. המנבאים להצלחת השיקום הם כישורי השחקנים, אופי ה"הסכם" בינם לבין המערכת הפוליטית ורצונם הכן בטובת הכלל. כפי שהשפה העברית מבחינה, אמון הוא משהו שיש לבנות ולהשיג, ועל

תודות

מחקר זה נערך בתמיכת מענק מחקר מטעם אוניברסיטת רייכמן (הבינתחומי הרצליה). המחבר מבקש להודות לד"ר עו"ד אורה בלום ולפרופ' עמיר ליכט על התמיכה והסיוע בקידום המחקר. תודה נתונה גם לגב' רוני אבנרי מהמחלקה לגאוגרפיה באוניברסיטה העברית בירושלים על הסיוע בהכנת השאלון המקוון ועיבוד הנתונים.

מקורות

אלפסי, נ. (2002), בין שיתוף הציבור בתכנון לדמוקרטיה תכנונית, אופקים בגאוגרפיה, 55, עמ' 60-78.

אלפסי, נ. (2016), אין אמון בתכנון, הארץ, 5.2.2016.

אלתרמן ר., לוי י., צ'רצ'מן א. (1987), מדריך לשיתוף הציבור בתכנון, הטכניון, חיפה.

ארגון "במקום", (2008), מעורבות הציבור בהליכי התכנון בישראל: תמונת מצב, כלים ומנגנונים להגברת מעורבות הציבור (לא צוין מחבר).

בן ברוך, ד. (2018), אי אפשר לבנות בלי לשתף את התושבים, דה מרקר, 15.2.2018.

גבירצמן ב. (עורך) 1981, הממד הצינוני של שמירת הטבע – דיון במועצת החברה להגנת הטבע, חצבה, חנוכה תשמ"א. ירושלים ותל-אביב: משרד החינוך והתרבות והחברה להגנת הטבע

חסון, ש. (2006), הגירעון בדמוקרטיה המקומית, דמוקרטיה למראית עין? ועידת השלטון המקומי השניה, בית הספר לממשל ומדיניות ע"ש הרולד הרטוק, אוניברסיטת תל אביב.

כרמון, ד., אלתרמן ר. (2011), התשמע קולי?! הזכות להתנגד בפני מוסדות התכנון בחוק ובפועל, הטכניון, חיפה.

לוטן, ה., בטט, מ., שילה, י. (2018), מדברים על מעורבות הציבור בתכנון, מקראה בהוצאת הקליניקה האורבנית, המכון ללימודים עירוניים, האוניברסיטה העברית בירושלים.

מירובסקי, א. (2016), "מוסדות התכנון שומעים את המתנגדים- אך לא מקשיבים להם", דה מרקר, 6.5.2016.

מלניצקי, ג. (2019), "הרחובות מסריחים ויש מכת חולדות": בת"א וחיפה רוצים לשמוע את התושבים, דה מרקר, 3.10.2019.

מרגלית, ט. (2018), התנגדויות, פוסט שהתפרסם בבלוג "שפת רחוב"- מגזין עירוני, 24.12.2018.

נגיד, מ. (2015), שיתוף הציבור בשלטון המקומי: הניסיון המעשי ולקחי, מחקר מדיניות מס' 110, המכון הישראלי לדמוקרטיה, ירושלים.

פירסט, ב. (2018), "נגד מיקום בחצרי"- מאפיינים, גורמים והתמודדות עם תופעת הנמב"י בישראל-הדגמה על תשתיות אנרגיה, אקולוגיה וסביבה, (2)9, עמ' 34-41.

2. לביקורת נוספת על הקשר לכאורה בין שיתוף הציבור ובין הדמוקרטיזציה של מערכת התכנון ראו אצל (אלפסי, 2002).

3. דוגמאות ליישומי של מנגנון זה הם המקרים של עמק הצבאים ופארק המסילה בירושלים וכן גן קרית ספר בתל אביב, בהם התארגנות אפקטיבית של תושבים ודיאלוג מאוזן מול הממסד העירוני הביאו לתוצאות מועילות. עוד יש להזכיר בהקשר זה את עבודת המטה הנערכת מזה עשור במשרד ראש הממשלה בנושא הגברת שיתוף הציבור בעבודת הממשלה – ראו (פלד, 2017).

4. בין השנים 2019-2012 היה המחבר נציג השר להגנת הסביבה במועצה הארצית לתכנון ובניה, הועדה לנושאים תכנוניים עקרוניים, הועדה לשמירת הסביבה החופית והועדה לתשתיות לאומיות.

5. יעידו על כך אירועי שיתוף הציבור ושולחנות עגולים שנערכו בשנים האחרונות לגבי מיזמי תשתיות ארציים כגון גז טבעי, תחבורה ציבורית, תשתיות אנרגיה ושדה תעופה בינלאומי משלים.

6. החלטה מס' 16'0020-ב'9- של ועדת המשנה לתכנון ובניה בעיריית תל אביב יפו מיום 31.8.2016: "תא/מק/9067 – נוהל התייעצות עם הציבור".

7. התהליך הובל ע"י משרד האדריכלים עיריית סולסי ודרור גרשון שאף ערכו את תכנית הבינוי למתחם.

8. מדד אדלמן לאמון הציבור נערך על ידי חברת הייעוץ האסטרטגי Edelman המבצעת מעקב אמפירי וסקרים בכשלושים מדינות. המדד מתפרסם אחת לשנה מאז שנת 2000.

9. מדד "חוסן לישראל" המתפרסם מאז 2017 הוא אחד מהם. ראו (פלדמן, 2021).

10. "שְׁאָרְט" הוא כינוי לתהליך תכנון משתף, מהיר, יצירתי ואינטנסיבי בו מתכנסים במשך מספר ימים נציגי ציבור, מתכננים, נציגי הרשות המקומית, בעלי עסקים ויזמים לשם גיבוש תכנית מוסכמת או פתרון מושכל לקונפליקט תכנוני מורכב בו יש ריבוי שחקנים ואינטרסים. מודל זה נפוץ במיוחד בארצות הברית מזה למעלה מ- 20 שנה. מקור השם, Charrette (בצרפתית: עגלה, או מרכבה), מתייחס למעין עגלה שהיתה אוספת בסיום יום לימודים את המודלים והרעיונות שהכינו תלמידים לאדריכלות בבית הספר École des Beaux-Arts שבפריז בשלהי המאה ה-19.

11. מודל ידוע זה מוכר גם בשם The Reina Dimensions of Trust: The Three Cs על שם שלושת רכיביו המופיעים באיור.

ד"ר בני פירסט גאוגרף, מתכנן ערים וסביבתן. עובד במשרד עמוס ברנדייס אדריכלות ותכנון עירוני ואזורי בע"מ. לשעבר ראש תחום תכנון במשרד להגנת הסביבה וחבר בוועדות תכנון ארציות רבות. מרצה במחלקה לגאוגרפיה באוניברסיטה העברית בירושלים ומפתח הוראה בנושא מדיניות סביבתית באוניברסיטה הפתוחה. תחומי המחקר העיקריים שלו הם תכנון מרחבי, אקטיביזם סביבתי והיסטוריה סביבתית. benny.furst@mail.huji.ac.il

- פלד א., ורדי ס. (2017), מדריך שיתוף הציבור בעבודת הממשלה, משרד ראש הממשלה, ירושלים.
- פלדמן, ג. (2021), משבר האמון בין ישראל לישראלים הוא סכנה קיומית, מגזין דה מרקר, 3.2.2021.
- צוות המעבדה למחקרי תכנון, סביבה וקהילה (2011), הזדמנות: תושבים מתכננים את עצמם - מעונות ים, בת ים, אוניברסיטת תל אביב.
- צ'רצ'מן, א., סילברמן, א. (2012), שיקולים חברתיים בתכנון מרחבי, הטכניון, חיפה.
- ריבה, ג. (2016), מתנגדים ללא תועלת: ועדות התכנון מקבלות רק 5% מהתנגדויות השכנים, דה מרקר, 19.2.2016.
- רינת, צ. (2019), בניגוד להמלצה, אושרה בניית 11 טורבינות רוח בעמק יזרעאל, הארץ, 31.12.2019.
- שילה, ש., שבע, ג. (2012), תכנון קטן וחכם, דה מרקר, 29.6.2012.
- תותר-ג'ובראן, מ. (2007), שיתוף הציבור בחוק התכנון והבניה: המצוי והרצוי- ואדי נסנאס כמקרה בוחן, משפט וממשל, גיליון י', עמ' 701-734.
- Alexander, E. (1995), *How Organizations Act Together: Interorganizational Coordination in Theory and Practice*. Amsterdam: Gordon & Breach.
- Alexander, E.R. (2008), *Public Participation in Planning – A Multidimensional Model: The Case of Israel*, *Planning Theory & Practice*, 9:1, PP. 57-80.
- Arnstein, S. (1969), *A Ladder of Citizen Participation*, *Journal of American Planning Association*, 35:4, pp. 216-224.
- Edelman Trust Barometer 2020, <https://www.edelman.com/trust/2020-trust-barometer>
- Gunton, C. & Markey, S. (2021), *The Role of Community Benefit Agreements in Natural Resource Governance and Community Development: Issues and Prospects*, *Resources Policy*, Elsevier, vol. 73(C).
- Lowndes, V. & Sullivan, H. (2004), *Like a Horse and Carriage or a Fish on a bicycle: How Well do Local Partnerships and Public Participation go Together?* *Local Government Studies* (30), pp. 51-73.
- Margalit, T. & Kemp, A. (2019), *Stratified and defensive planning democracy: Hearings on objections to plans in nine Israeli cities*, *Urban Studies*, vol.56 (16), pp.3504-3521.
- McKnight, D.H & Chervany, N. (2001), *Trust and Distrust Definitions: One Bite at a Time*, chapter from "Trust in Cyber-societies", pp.27-54, Springer-Verlag Berlin Heidelberg.
- OECD (2017), *Trust and Public Policy: How Better Governance Can Help Rebuild Public Trust*, OECD Public Governance Reviews, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264268920-en>
- O'Neill, O. (2018) *Linking Trust to Trustworthiness*, *International Journal of Philosophical Studies*, 26:2, 293-300.
- Reina, D. & Reina M. (2015), *Trust and Betrayal in the Workplace: Building Effective Relationships in your Organization*, third edition, California: Berrett-Koehler Publishers.