

היבטים חברתיים של מיקום מתקנים ציבוריים בלתי רצויים (מצב"ר) חגית יהל*

התמודדות עם בעיית מיקום אתרים ציבוריים בלתי רצויים הינה אחת הבעיות הסביבתיות והתכנוניות הקשות ביותר אתה מתמודדות מדינות העולם המפותח וישראל ביניהן. העולם כיום עומד בפני דילמה ההולכת וגדלה, בה מנסות מדינות להתמודד עם פיתוח פרוייקטים חדשים להם מתנגדים תושבי אזור הפתוח. כחברה, אנו מעונינים בפרוייקטים אלה, אך כפרטים אנו דוחים את קרבנם אלינו. השם שניתן למתקנים אלה, שמאז ומתמיד הרתיעו את הסביבה בהשפעותיהם החיצוניות השליליות הוא *LOCALLY UNWANTED LAND USES: "LULU"*

מחקרים רבים מתייחסים לבעיית מיקום מתקנים ציבוריים לא רצויים לסוגיהם, הכוונה: לאתרי סילוק אשפה, בעיקר כאשר מדובר בפסולת כימית, רעילה (Rabe 1991, Portney 1984) וגרעינית (Blowers, 1984), ולמשרפות (Petts, 1992). מחקרים אחרים מדברים על מיקום תחנות כוח סטנדרטיות, גרעיניות (Ducsik, 1987) או תחנות כוח המופעלות על ידי הרוח (Thayer and Hansen, 1988). במתקנים אלה כלולים גם שדות חעופה, מחלפים, כבישים, מגרשי גרוטאות וכיו"ב.

בעיית מיקום מתקנים ציבוריים לא רצויים הפכה לגורם חשוב ובעל משמעות רבה בתהליך הפיתוח במרוצת השנים האחרונות. מיקומם במרחב וחלקם בעיצוב הנוף נחשב כתופעה מרחבית המתגבשת מתוך מאבק בין האוכלוסייה המקומית, מצד אחד, לבין מערכת התכנון מצד שני, בו חותרים לפתרון הצדדים המתעמתים. ההתנגדות למיקום המתקן מצד האוכלוסייה

* הכותבת הינה חוקרת במחלקה לגיאוגרפיה ופיתוח סביבתי באוניברסיטת בן-גוריון. מנחי המחקר: פרופ' יהודה גרדוס ופרופ' אבינועם מאיר.

המקומית ותוצאת מאבק זה על פי רוב היא אחת משלוש האפשרויות: (1) קבלת ההתנגדות. (2) דחיית ההתנגדות. (3) שינוי מסוים בתכנית המהווה פשרה בין הצדדים.

במחקר זה ייעשה שימוש במונח מצב"ר (מתקנים ציבוריים בלתי רצויים) במקום במונח LULU. מצב"ר יכול להיחשב כרצוי בעיני חלק אחד מהאוכלוסייה, בעוד שבעיני החלק האחר יהיה המצב"ר בלתי רצוי. כלומר מצב"ר הינו רק עבור אנשים שמתייחסים אליו ככזה. יתר על כן; מצב"ר אינו נחשב ככזה לתמיד.

פיתוח מצב"רים חדשים אשר נחוצים לחברה הינו חלק אינטגרלי מנושא תכנון עיר ואזור. בסוגייה מורכבת זו משולבים הגורמים: צדק חברתי, פתוח בר-קיימא, ומניעים כלכליים, אשר לעיתים קרובות מנוגדים זה לזה. ניגודים אלה מעוררים עימותים והתנגשויות בין הצדדים המעורבים במיקום המצב"רים. אלה ניזונים מכמה מוקדי מתיחות-חברתית: הכוח שיש בידי השלטון הריכוזי לעומת אוטונומיה, חוקים "יבשים" לעומת צדק לחלשים, קבלת החלטות מהירה מול שיתוף הציבור, ויעילות כלכלית לעומת אחריות חברתית. נושאים אלו לצד המאבק על איכות הסביבה מעסיקים את כל שכבות הציבור, ארגונים שונים, ו"רוקים", שלוקחים חלק בניסיון להשפיע על עיצוב הנוף. מאבקים אלה שמתרחשים גם בישראל מעלים את השאלה האם — כמו במחקרים שנעשו בעולם המערבי ומצאו כי התנגדותה של אוכלוסייה חזקה למצב"ר, מונעת בדרך-כלל את הקמתם בקרבתה, ולעומתה קל יותר להקים מצב"ר בסביבת אוכלוסייה חלשה שהשפעת התנגדותה פחותה — נכון הדבר גם לגבי החברה הישראלית?

על בסיס הנחה זו מטרת המחקר הנוכחי לבחון את ההיבטים החברתיים של מיקום מצב"ר ותופעת ה-NIMBY בישראל, על ידי בחינת פרופיל ראשוני של תופעת ההתנגדויות בקרב אוכלוסיות שונות בישראל.

ולמעשה:

- לבחון האם אוכלוסייה מסוימת מתנגדת לסוג מצב"ר מסוים.
- האם קיים קשר בין התכונות החברתיות-כלכליות של האוכלוסייה המתנגדת למידת הצלחתה של ההתנגדות.
- האם קיימים הבדלים בין התנגדויות למצב"ר באזור מטרופוליני לבין אזור דליל אוכלוסין.

כאשר המפגעים מרוכזים באזורים בהם רוב האוכלוסייה היא מיעוט אתני או גזעי, מוגדר המצב כאי צדק גזעי וגזענות סביבתית, "ENVIRONMENTAL RACISM" (ANDERTO et.al, 1994). המונח 'צדק' מוגדר כסטנדרט לקבלת זכויות טבעיות, באופן חוקי, חופשי וללא מרות, דעה קדומה, מעשה הונאה או דבר הכרוך במצוקה (Webster's 1970).

שני היסודות המרכזיים של 'אי-צדק' — דעה קדומה ומצוקה — עומדים במרכז הדיון בגזענות סביבתית ("ENVIRONMENTAL RACISM") אי צדק כתפוצת אתרי פסולת ובמיקום המפלה של המתקנים (ANDERTON, et.al, 1994).

היבטים חברתיים של מיקום מתקנים ציבוריים בלתי רצויים (מצב"ר)

לראשונה הוצג המושג "גזענות סכיבתית" על ידי התאחדות הכנסיות בארצות הברית (UCC, 1987), בבואו לייצג תפיסה גזענית של המתכננים בהקשר למיקום מתקנים מסוכנים וחיפה לא שווה של קבוצות מיעוטים לסיכונים בריאותיים.

מידת המעורבות בהתנגדות למצב"ר משתנה בהתאם לנזק האפשרי

קביעה זו מתוספת לעדויות אחרות המצביעות על אי שיוויון בהתפלגות הנטל הסביבתי מבחינת הגזע כמו למשל טענת ADEOLA (1994) הגורס, כי הגזע הינו המרכיב החשוב ביותר בניבויי תפוצת זיהום האוויר, הסכנות במקומות עבודה ודירור ליד אתרי אשפה.

"אך כי הציבור מבין את החשיבות הרבה של אתרים ציבוריים בלתי רצויים – הוא

מסרב לקבל אותם בחצרו האחורית. תופעה זו מכונה – NOT IN MY BACK YARD."

תופעת ה-NIMBY (NOT IN MY BACK YARD), מושג שלראשונה השתמש בו O'Hare (1977), הפך למילת מפתח המייצגת תנועת התנגדות של תושבים לתכניות מיקום מצב"ר, המשקפת חששות הנובעים מהסיכונים הקשורים בפעילות המצב"ר ומאי הוודאות אודות ניהול מתקנים אלו.

האוכלוסייה אשר עליה נכפתה השכנות למצב"ר רואה חוסר שוויון בין התועלת האפשרית שתצמח לה מקרבתה למתקן (מקומות עבודה, הקלה במסים וכד') לבין הנזק הפגיעה וההפסד שעלולים להיגרם לסביבה ולבריאות תושבי האזור כמו: רעש, צפיפות תחבורה, ירידת ערך הנכסים וירידה בתדמית העצמית והקהילתית. תחושות אלו באות לידי ביטוי בכעס ובהתנגדות.

תגובת האנשים ומידת מעורבותם בהתנגדות משתנה בהתאם לנזק האפשרי מן המתקנים בצורה הבאה:

- ככל שמידת הרעש, הצחנה, הלכלוך, צפיפות התחבורה והאבק – רבים יותר, כן גדלה ההתנגדות.
- ככל שקרבת המגורים של האנשים לאתר גדלה, כך תגדל מידת מעורבותם (LOBER, 1995; ARMOUR 1991).

הקשר בין התנגדות האוכלוסייה לבין מאפייניה החברתיים

מחקרים שבדקו תגובות של אוכלוסייה ביחס למאפייניה הסוציו-אקונומיים, הגיעו למסקנה כי מידת התנגדות תושבים למיקום מתקנים תלויה במאפייניהם החברתיים.

כדו"ח שהוכן בשנת 1988 עבור ה"ניו-יורק טיימס" (GLABERSON, W), הוצגו שתי קבוצות:

האחת, זו אשר התנגדותה מעטה, היתה מורכבת מאנשים שנטו להסכים למיקום מתקנים בלתי רצויים. מאפייניהם: מבוגרים, כפריים, בעלי-השכלה תיכונית לכל היותר, בעלי-הכנסה נמוכה, חוואים ואיכרים.

השניה, זו שהתנגדותה רבה, כללה: צעירים עד גיל העמידה, עירוניים, בעלי-השכלה על-תיכונית, בעלי-הכנסה ממוצעת עד גבוהה, עקרות בית ובעלי מקצועות חופשיים.

במחקרו על מצב"ר ופיזורו ברחבי ארה"ב, טען ADEOLA (1994) כי הנפגעים העיקריים ממיקום מתקנים אלה הם תושבי השכונות, בעלות הכנסה נמוכה, המאוכלסות על ידי מיעוטים. המשמעות העיקרית ממסקנה זו, טוען החוקר, היא שמצב"ר משפיע על ירידת ערך הנכסים.

מציאות זו משקפת את חוסר האונים של האפרו-אמריקאים בארצות הברית, משום שאין הם באים לידי ביטוי בתהליך קבלת ההחלטות הקשורות במיקום מצב"ר. חוסר מעורבות זו נובע מחוסר ידע ונגישות אל מקורות מידע וכן מחוסר גיבוי וכוח במישור הפוליטי. התוצאה מכך, לפי ADEOLA, היא חשיפה לא-שווה של האפרו-אמריקאיים לסכנות הקשורות בתנאים בריאותיים לקויים, אשר ידועים כגורמים לתמותה גבוהה, למחלות ולתוחלת חיים קצרה יחסית באוכלוסייה זו.

מחקר שדן בנושא אי הצדק הסביבתי מצא שסכנות סביבתיות מאיימות בעיקר על חברות חלשות ומיעוטים. במחקר זה מצאו Bowen ואחרים (1995) שרמת ריכוז המזהמים בתעשיות רעילות ב-14 מחוזות באוהיו, בהם מרוכזים כ-90% מאוכלוסית מיעוטי המדינה – נמצאה כגבוהה ביותר בהשוואה לרמת הזיהום הממוצעת למחוז.

לא מן-הנמנע הוא שמיקום מצב"ר בקרבת שכונות עוני ומיעוטים מצביע על אפליה. לעומת זאת אפשרי גם, כי ישנם משתנים נוספים הקשורים במציאות זו, כמו דינמיקת שוק הדירות (Been, 1994). דינמיקה זו גורמת לכך שבהשוואה לאזורים אחרים הופכת סביבת המצב"ר למשכנות עוני המאוכלסות על פי רוב במיעוטים, וזאת לאחר מיקום המתקנים הלא רצויים. דילמה זו מחייבת בדיקה שתתן מענה לשאלה: מי היתה אוכלוסיית האזור בזמן שהמתקנים הבלתי רצויים הוקמו.

בדומה מצטרף מחקרו של BEEN (1994) לדעה המחזיקה כי אחוז ניכר מהאוכלוסייה המתגוררת בסמוך למצב"ר היא אוכלוסיית מיעוטים ועניים (בהקשר לכך יש הגורסים בשם הצדק סביבתי כי יש לפזר את הסיכונים הסביבתיים שווה-בשווה בין הגזעים והמעמדות הסוציו-אקונומיים השונים).

לשאלה מדוע ישנן חברות וקהילות אשר בסביבתן ממוקמים מתקנים לא רצויים, בעוד שבאחרות אין זה כך, משיב BULLARD (1993) כי מיליוני שחורים מתקשים לומר: NOT IN MY BACK YARD מכיוון שלרבים מהם לא קיימת כלל חצר אחורית. הוא מוסיף שלשחורים וללבנים אין אותה הזדמנות ל"הצביע ברגליים" ולברוח מסביבה לא בריאה, הואיל ואפשרות זו קשורה בדרך-כלל ברווחת האוכלוסייה. מחד גיסא מקובל לחשוב כי אין קבוצה מסוימת

היבטים חברתיים של מיקום מתקנים ציבוריים בלתי רצויים (מצב"ר)

בחברה, אשר לה יש מונופול על ניקיון הסביבה, ומאידך גיסא, ישנן שכונות וקהילות אשר נאלצות לשאת בנטל בעיית זיהום הארץ.

בבדיקת הקשר היחסי בין מיקום המתקנים לבין גזע וסטטוס כלכלי, בקרב החברות המתגוררות בסמוך למצב"ר עסק מחקר שנערך על ידי ממשלת ארה"ב (ACCOUNTING OFFICE) בשנת 1983 (GAO). מחקר זה התמקד בעיקר במצוקת האפרו אמריקאיים וממצאיו הראו, כי באזור סטטיסטי מסוים שלושה מתוך ארבעת אתרי הפסולת נמצאו בסמוך לאוכלוסייה שמרביתה שחורה. ADEOLA (1994) בדק את אי השיוויון בתפוצת אתרי הפסולת הקשור בגזע. בעזרת סקר טלפוני נאספו נתונים לגבי אוכלוסיית המחקר לפי יחידות סטטיסטיות מטרופולניות ונמצא כי קיים קשר מובהק בין גזע וקרבת המגורים לאתרי אשפה ומתקנים של פסולת פטרוכימית.

**"ככל שמידת
הרעש הצחנה,
הלכלוך, האבק
וצפיפות התחבורה
הנובעים מן
המצב"רים רבים
יותר – כך גדלה
ההתנגדות
הציבורית להם".**

מחקר אמפירי נוסף הממוקד בהיבטים חברתיים-כלכליים של מיקום מצב"ר (MOHI & BRYANT, 1992) בדק את הקשר בין תפוצת המתקנים לבין נתונים כלכליים וגזעיים ליד דטרויט. בדיקת רגרסיה של המשתנים המעורבים במחקר זה העלתה כי מיקום המתקנים תלוי במוצא ואינו קשור בהכנסה. אך מחקר זה מוגבל לאזור מצומצם בלבד.

ניתן לומר כי המחקרים השונים שנעשו בעולם מעידים על קיומה של תופעה שמקשרת בין תכונות האוכלוסייה ומיקום מתקנים לא רצויים. תופעה זו מבטאת מגמה ברורה של אפליה במיקום מצב"ר על רקע גזעי-אתני וסוציו-אקונומי.

מחאה ציבורית והיבטים רלוונטיים של הנושא לחברה הישראלית

מקובל כי החברה הישראלית שואפת מאז הקמת המדינה לשוויוניות ופועלת באורח מתמיד להגשמתה, להלכה ולמעשה. גישה זו נובעת מטעמים שונים כמו: השקפת עולם דמוקרטית וסוציאליסטית, וכן שיקולים ביטחוניים, משקיים, כלכליים חינוכיים ואחרים, כשמשמעותה הינה חתירה לצמצום של פערים. על-פירוב, המושג "שיוויון" אינו נתפס בצורה אחידה; מול הטוענים כי שיוויון פירושו רמת חיים אחידה של כל אזרחי המדינה, ישנם הסבורים כי מתן הזדמנויות קידום שוות הוא השיוויון האמיתי. אולם דומה כי טבע האדם והחברה, כפי שהתפתחו במשך מאות שנים, אינם מאפשרים להשיג שיוויון מלא (שחר, 1987), ולעדות מידת אי השוויון בחלוקת ההכנסות מצביעה עדיין על הימצאות פערים.

אחד הגורמים החשובים לפער בהכנסות בין יוצאי ארצות אסיה-אפריקה לבין יוצאי ארצות מערביות הוא ההבדל ברמת ההשכלה. בשנים האחרונות מצטמצם והולך הבדל זה בקרב הדור הצעיר, אולם הוא עדיין גדול למדי ותהליך צמצומו איטי (גינור, 1983). הפער הערתי בישראל

הוא רב תחומי ומתבטא בהקצאת כל המשאבים החשובים. נוצרה חפיפה בין הבדלים אתניים לבין פערים כלכליים-מקצועיים-חינוכיים-פוליטיים. אין נטייה של הפער העדתי להיעלם בעתיד הנראה לעין גם באותם תחומים בהם הוא נוטה להצטמצם, כמו לדוגמה בחינוך. הפער ניכר היטב בקרב העולים הוותיקים וגם בקרב ילידי הארץ. נראה כי הסבלנות, שמגלים בני עדות המזרח – הולכת ואוזלת, ותגובותיהם לפער זה, כפי שמתבטאות בהתנהגות האישית וכן ברמה הפוליטיות – הולכות ומחריפות עם הזמן.

סמוחה ופרס (1974) טוענים כי לתהליך זה תורמים מספר גורמים:

1. הוותק העולה של בני עדות המזרח.
2. המודרניזציה באורח חייהם המעלה צרכים חדשים שאינם בהישג ידם.
3. עלייה במעורבות ובבגרות הפוליטית, המאפשרת להם לראות את הסתירה בין האידיאולוגיה הרשמית של שיוויון עדתי לבין מציאות של פער.
4. חשיפתם הגוברת לאידיאולוגיות בינלאומיות המדגישות שיוויון עדתי כתביעה דחופה ונמרצת.

לשם המחשת משמעות הפערים החברתיים כלכליים והשלכותיהם האפשריות, בחרנו כדוגמה לכך בתנועות האוהלים מסוף שנות ה-70. תנועות חברתיות אלו התארגנו בשיכונים ובשכונות של בני המעמד הנמוך, מקרב העולם יוצאי עדות המזרח, והעלו על סדר היום הציבורי את הבעייתיות החברתית והדירורית של קבוצה זו.

במהלך פעילותה של תנועת האוהלים, שנחשבה כפעולת מחאה, נקטה התנועה באסטרטגיה של שיתוף פעולה וקונפליקט עם הממסד. שיתוף פעולה זה בא לידי ביטוי בין השאר בפרוייקט שיקום שכונות, אולם יחד עם זאת היו גם פעילויות מילטנטיות של קונפליקט, כמו פלישה לשיכוני פח בשנת 76, והפלישה למבנים גטושים בשנת 79. בפעולות אלה של עימות ומחאה נעשה ניסיון להפוך את כל הנושא של אספקת שירותים למאבק כוח פוליטי.

מחאת תנועת האוהלים בפרט ומחאות של שכונות מצוקה אחרות בכלל, מהוות דוגמה למהות ולסגנון המחאה בישראל.

בנוסף, מחקרים שעסקו בנושא התסיסה החברתית, מגלים כי אי שביעות רצון חברתית צומחת ועולה דווקא בתקופות שבהן יש שיפור במצב הכלכלי. דה-טוקוויל (1955) בניתוחו את המהפכה הצרפתית – הצביע על כך, שאי שביעות הרצון החברתית הגדולה ביותר בצרפת הייתה דווקא באותם חלקי מדינה שנהנו מהשיפור הכלכלי הרב ביותר. מכאן הסיק דה-טוקוויל, כי הציבור מוכן לשאת מצוקה בשקט כל עוד אינו רואה לפניו אפשרות לשינוי המצב. תיאוריה הפוכה לזו הביא מרכס שטען כי משבר כלכלי ומצוקה כלכלית קשה הנם גורמיה של המהפכה החברתית, שבעקבותיה יבוא המעבר מקפיטליזם לסוציאליזם. לפי קונזן (1955) צמיחה כלכלית בשלביה הראשונים עלולה אף להגדיל את אי-השוויון שבחלוקת ההכנסות.

ככל שהתוצר לנפש גבוה יותר כך נוטה לגדול מספר ההפגנות

אוגנר וליהמן-ולציג (1982) בחנו את נושא המחאה הציבורית בעיקר בהיבט הכלכלי, הם מצאו כי הן התוצר לנפש והן שיעור הגידול בתוצר לנפש הם בעלי קשר חיובי עם גילויי מחאה ציבורית. כלומר: ככל שהתוצר לנפש ושיעור הגידול בתוצר לנפש גבוהים יותר, כן נוטה מספר ההפגנות לגדול. הסיבה לכך להערכת אוגנר וליהמן-ולציג נובעת מ"הקיפוח היחסי" – מהתרחבות הפער בין שכבות האוכלוסייה השונות בתקופה של צמיחה כלכלית מהירה. דוגמה לכך הייתה תנועת "הפנתרים השחורים" בתחילת שנות השבעים, אשר הוליכה למספר מהומות והפגנות. סוף שנות השישים התאפיינו בעליה ניכרת ברמת החיים בעיקר של בני עדות המזרח, יחסית לשכבות האוכלוסייה המבוססות יותר. בעוד שמצבם הכלכלי של חלקים מסוימים בקבוצה זו נושאר בכי רע השיפור שחל בתקופה זו של צמיחה כלכלית הביא לעליה ברמת הציפיות של שכבות אלו, להרגשת קיפוח יחסי, ולתנועת המחאה שצמחה בעקבותיהן.

**"מחקרים העוסקים
בנושא התסיסה
החברתית מגלים כי
אי שביעות רצון
חברתית צומחת
ועולה דווקא
בתקופות שבה יש
שיפור במצב
הכלכלי".**

כמן-כן מצאו אוגנר וליהמן-ולציג (1982) כי שיעור האבטלה נתגלה כבעל השפעה חיובית מובהקת על מספר ההפגנות (להוציא הפגנות על רקע פוליטי). בדיקת המחאה לאור התחלקות ההכנסות מראה כי המשתנה "שיעור השכר מתוך ההכנסה", שנועד לייצג את חלוקת ההכנסה במשק לפי גורמי ייצור, נמצא כמשפיע שלילית על הפגנות החברתיות כלכליות – דבר התואם את המחקרים שטענו כי גידול באי-השוויון גורם לגידול בתסיסה החברתית. כלומר ממצאיהם מורים על כך שתדירות הפגנת המחאה גדלה עם האינפלציה, התוצר לנפש ושיעור התוצר לנפש, וקטנה עם שיעור המס ושיעור השכר מתוך ההכנסה.

ממצאים אלו תומכים בהנחה כי בשנים האחרונות, לאור הצמיחה הכלכלית ושיפור מצבם היחסי של שכבות האוכלוסייה החלשות, עלתה רמת הציפיות, והרגשת הקיפוח היחסי. לאור תנאים אלו ייתכן כי האוכלוסייה החלשה שמעוניינת להשוות את מצבה לזה של האוכלוסייה החזקה תתבע את השוואת תנאיה לזו של האוכלוסייה החזקה גם בנושאים סביבתיים.

נושא המחאה הסביבתית בישראל עדיין לא נחקר ביסודיות, אפשר רק להניח כי רוב ההתנגדויות שמועלות בנושאי מצב"רים סביבתיים הן מקרב האוכלוסייה החזקה, זאת לאור מחקרים שנעשו בעולם המערבי. אך בהתבסס על התאוריה של דה-טוקוויל וחוקרים נוספים המייחסים את תופעות המחאה לסוגיהן לרמת ציפיות גבוהה, הקשורה בדרך זו או אחרת לתקופה של צמיחה כלכלית, לא מן הנמנע שאוכלוסייה חלשה שהפגינה יכולת מחאה על רקע מצוקה חברתית, לא תנקוט יזמה דומה כשהנושא הוא פגיעה באיכות הסביבה למשל עקב מיקום מצב"ר.

יחסי גלעין-שוליים ומיקום מצב"רים

הפרדיגמה של יחסי גלעין-שוליים היא ביטוי לתיאוריית אי השוויון. זה ניסיון להסביר ולהציג את הנטיות לאי-שוויון אזורי וכין-קבוצתי, הטבועות באופיים של פיתוח וצמיחה כלכלית קפיטליסטית (סופר, 1992). בגלעין קיימות קבוצות כלכליות-חברתיות בעלות השפעות בתחומים הפוליטיים והכלכליים, המנסות להקצות לעצמן את רוב הערך העודף במערכת מרחבת או חברתית נתונה באמצעות שליטה בקשרי החליפין. כלומר: אלה ששולטים בעודף הכלכלי מכתיבים את טבעם של תהליכי הפיתוח. התוצאה של תהליכים אלה היא אי-שוויוניות, הבאה לידי ביטוי במונחים גיאוגרפיים וחברתיים. במבנה יחסים שכזה מתפתח הגלעין על חשבון השוליים. המסקנה העולה ממבנה שכזה שלמרכז יש שליטה על אפשרות מיקום מצב"רים, הגלעין למעשה "שולח" את המתקנים הלא רצויים לשוליים. מטבע הדברים יושקע ההון באזורים ובתחומים שבהם יש סיכויים לתשואה גבוהה, ולהיפך – אותם מתקנים לא רצויים יופנו למקומות בהם לא מרוכז ההון, וכך תצמח פחות התנגדות למתקן.

נמצא כי קיים שוני בין התנגדות האוכלוסייה למצב"רים שונים, ואת סוגי המצב"ר אפשר לסווג באופן כללי לשניים: סביבתיים וחברתיים.

מצב"רים חברתיים: Smith & Hanham (1981) ערכו מחקר שבדק את מידת התנגדות האוכלוסייה למגורים בשכונות למצב"רים הקשורים בפעילות חברתית כמו בית חולים פסיכיאטרי. הם ערכו מעיין "מיפוי גס" של סוגי המצב"רים השונים ביחס לשאלה – מה הוא המרחק שאנשים מוכנים לגור ממצב"ר. הם מצאו שההתייחסות למצב"רים בהם מעורבת פעילות חברתית של אוכלוסייה חריגה – (בתי סוהר, בתי מחסה לקטינים, מרכז גמילה מסמים, מרכז גמילה מאלכוהול וכד') – דומה להתייחסות לאתרי אשפה, מכיוון שהיא מהווה איום על אורח החיים הרגיל ועל שיגרת היומיום, בגין סוג הפעילות המתקיימת בהם. שום אדם אינו מעוניין שמצב"רים אלה יוקמו בעירו, שלא לדבר על סביבה קרובה יותר, לרבות אוכלוסייה חלשה. אלה הם סוגי המצב"ר המעוררים ביותר התנגדות, בקרב כל שכבות האוכלוסייה.

מצב"רים סביבתיים: ההתייחסות למצב"ר סביבתי שונה במקצת, מכיוון שסוג מצב"ר זה מהווה איום על איכות הסביבה בעיקר, ואינו משפיע הלכה למעשה על הפעילות היומיומית. אי לכך למצב"ר סביבתי תתנגד אוכלוסייה בעלת אמצעים, שיכולה להרשות לעצמה להתנגד גם אם אין מדובר בפגיעה ישירה באורח חייהם. ביכולתה של אוכלוסייה חזקה לא רק לייחס חשיבות לאיכות הסביבה, אלא גם לפעול למען הסביבה. מצד שני, בהחלט ייתכן שגם אוכלוסייה חלשה מייחסת חשיבות לאיכות סביבה, אך אין לה את המשאבים והיכולת שיש לאוכלוסייה חזקה לפעול כנגד מיקום מצב"רים שאינם מהווים איום מעשי על חייהם. ולמעשה אוכלוסייה חזקה נותנת דעתה גם לעתיד להתרחש ולא רק להווה, הן מבחינת הפגיעה בנוף הסובב אותם והן מבחינת נזקים בריאותיים אפשריים או פגיעה בנכסיהם.

היבטים חברתיים של מיקום מתקנים ציבוריים בלתי רצויים (מצב"ר)

סוג מצב"ר נוסף הם המצב"רים שמיקומם חייב להיות באזור מסוים וכל התנגדות לא תשפיע על מיקומם (כמו מחלף), במקרה שכזה מחאה ציבורית יכולה להשפיע על דרך הפעלתו של המצב"ר (קירות אקוסטיים, כבישים משוקעים וכד').

הפיתוח בישראל ו"פיתוח בר-קיימא"

המאמץ לאזן בין פיתוח לבין שמירה על משאבי הסביבה הביא לפרסום דו"ח ועדת האו"ם לפיתוח וסביבה, שבמרכזו הרעיון של "פתוח בר-קיימא" (sustainable development). מאז הפך יישום רעיון זה למטרה מרכזית של גופי תכנון וממשלות במדינות רבות, כולל יישומו בישראל.

**"אם תימשך
בישראל מגמת
ניצול הקרקע לבניה
כפי שהיא כיום –
פרט לנוב –
כמעט ולא ישארו
בארץ שטחים
פתוחים".**

כוונת המושג פיתוח בר-קיימא היא קידום הרווחה הכלכלית והחברתית של האדם מתוך שמירה על משאבי טבע וסביבה שהאדם יוכל ליהנות מהם גם בעתיד.

מוסכם כי יש צורך בפיתוח תשתיות, בניית בתים, הקמת מתקנים ציבוריים וניצול משאבי טבע בישראל, אך לאחרונה הושם גם דגש שכיום נעשה הפיתוח בישראל בלא תכנון מתאים – המאפשר הגנה על משאבים חיוניים ומונע פגיעה מיותרת בשטחים פתוחים ובערכי טבע, ויש אף שסבורים כי יש שימוש בזבזני במשאבי קרקע. שטחי קרקע חקלאית גדולים מופשרים לבנייה במקום להגן עליהם כעתודות שטחים פתוחים, ומוקמים יישובים באזור המרכז בבנייה צמודת קרקע, בעוד שאפשר להרחיב יישובים קיימים ולפזר את האוכלוסייה.

על פי תחזית משרד השיכון, האוכלוסייה בישראל תמנה בשנת 1005 כ-7 מליון נפש, והיה לפיכך צורך בתוספת של חצי מליון יחידות דיור. אם תימשך מגמת ניצול הקרקע כפי שהיא כיום, פרט לנוב כמעט ולא ישארו בישראל שטחים פתוחים.

באשר להיבטים החברתיים והכלכליים של פיתוח בר-קיימא, ניתן לומר כי בנוסף להבטחת משאבים סביבתיים עבור הדורות הבאים יש לדאוג כבר עכשיו לשיפור המצב הסביבתי גם בריכוזי אוכלוסיות חלשות ומיעוטים. השיפור תלוי, בין השאר, במערכות טיהור שפכים וסילוק מפגעים סביבתיים.

בדו"ח של המשרד לאיכות הסביבה (1992) נכתב: מדינת ישראל מאז הקמתה עומדת בפני אתגרים לאומיים של קיום, קליטה ופיתוח. שנים רבות לא היה הנושא הסביבתי במודעות ובמעשה. התוצאה: נחלי ביוב, הררי פסולת, מי תהום מזוהמים, תעשייה מזוהמת, מטרדי רעש ופגיעה בערכי טבע ונוף.

גם כיום בחברה הישראלית ישנו חלק בציבור שאינו לוקח חלק פעיל במניעת מפגעים קיימים או כאלה שעתידם להתרחש עליהם, על אף המודעות ההולכת וגוברת בקרב האוכלוסייה. אוכלוסייה העוסקת במאבק קיומי יומיומי, אינה יכולה לאפשר לעצמה הוצאת כספים הנדרשים למאבק המשפטי נגד הממסד, שהחליט למקם את האתרים המזהמים סמוך לביתם.

במקרים רבים מתייצבים ארגונים "ירוקים" או ארגונים שחרתו על דגלם את נושא הצדק החברתי לעזרת אוכלוסייה זו.

נושא המחאה הציבורית קשור באופן בלתי נפרד במיקום מצב"רים, ובעיצוב הנוף. אי לכך לימוד והבנת התהליכים הקשורים בהתנגדות ציבורית, חשובים להתמודדות עם סוגיית פיתוח פרואייקטים חדשים הכרחיים אך בלתי רצויים. מסקירת מחקרים שנעשו בעיקר בארצות הברית משתמע כי תכנון מיקום מצב"ר בעולם, נוטה לצדם של החזקים. ראוי לבדוק האם מגמה זו מתרחשת גם בישראל.

זאת ועוד; חשיבות רבה נודעת להכרת פרופיל המתנגדים ודרך פעילותם וידיעה שהציבור בישראל איננו הולך בעיניים עצומות אחר כל תכנית מוצעת שעשויה להשפיע מלכתחילה על עבודת המתכנן אם בחסכון כספי או אם במניעת התנגשות מיותרת עם התושבים.

בישראל כמו בעולם כולו חל שינוי במודעות הציבור לאפשרות של סירוב אזרחי כתגובה על פגיעת השלטון בהשקפות, אמונות, עקרונות, אורחות חיים, זכויות של יחידים או קבוצות.

תשומת-לב המתכננים לעובדות אלו עשויה להוביל לתכנון שיכיר מראש בצורך להתחשב בגורמים המשפיעים על התנגדות האוכלוסייה, מה שיוכל לתכנון דמוקרטי ומושכל יותר.

ניתוח נתונים סטטיסטיים על ההתנגדויות השונות למצב"רים מעלה כי במקרים בהם האוכלוסייה התנגדה למצב"ר חברתי ולא חברו אליה ארגון או עמותה מסויימים ("ירוקים") והתוצאה הייתה דחיית ההתנגדות – המדובר באוכלוסייה חלשה יחסית (ראש העין הישנה, קריית מלאכי, באר שבע שכונה ד'). כאשר אוכלוסייה חזקה מתנגדת על פי רוב אינה נזקקת לעזרה מארגון כלשהו. נושאי ההתנגדות של האוכלוסייה החזקה על פי רוב סביבתיים. המקרה של שפרעם יוצא דופן, בהתנגדותם למצב"ר סביבתי, אך יש לציין כי לאוכלוסיית המקום חברה עמותת "אדם טבע ודין" שהשפיעה על מצב המאבק.

חבורת עמותת "אדם טבע ודין" משפיעה על מצב המאבק

לשאלה האם קיים קשר בין התכונות החברתיות כלכליות של האוכלוסייה המתנגדת למידת הצלחתה של ההתנגדות קשה לענות כיוון שבמקרים בהם נראה כי ההכנסה ורמת ההשכלה, באוכלוסייה נמוכה, דבר שכביכול עלול להשפיע על השתלשלות המאבק ואף על תוצאות ההתנגדות – הצטרפו למתנגדים עמותה או ארגון בעל השפעה ניכרת. הצטרפות זו משנה כביכול את התכונות החברתיות כלכליות של המתנגדים. ניתן ללמוד מהמקרים השונים, כי

היבטים חברתיים של מיקום מתקנים ציבוריים בלתי רצויים (מצב"ד).

אוכלוסייה חזקה בדרך כלל הביעה התנגדותה לכך, ללא צורך בגיבוי של ארגון או גוף מכוון, בעוד שמקרי ההתנגדויות של האוכלוסייה החלשה היו מלווים לרוב בתמיכה שכזו.

מתוצאות המחקר הסתבר כי אוכלוסייה חזקה יחסית (שכונה ט' בבאר שבע) גם אם היא נמצאת בפריפרייה, מנהלת את מאבקה כחברה חזקה בעלת ידע ויכולת להתנגד לתכנית מוצעת למיקום מצב"ר חברתי; בעוד שאוכלוסייה חלשה יותר אשר מנהלת את מאבקה לבד (שכונה ד') בבאר שבע) אינה זוכה לאותה הצלחה במאבקה. אולם כאשר לאוכלוסייה חלשה חוברת עמותה בעלת יכולת, ידע ואמצעים להתנגד לתכנית – תוצאת המאבק נראית אחרת. נראה כי באזורים דלילי אוכלוסייה מובילים את המאבק הארגוניים השונים והאוכלוסייה המקומית נגררת, ואילו באזורים מטרופוליניים האוכלוסייה המקומית היא הדומיננטית.

**"במשך שנים רבות
לא היה הנושא
הסביבתי בישראל
במודעות ובמעשה.
התוצאה: נחלי ביוב,
הררי פסולת, מי
תהום מזוהמים,
תעשייה מזוהמת,
מטרדי רעש ופגיעה
בערכי טבע ונוף".**

לסיכום ניתן לומר כי מעורבותם של הארגונים השונים במקרים מסויימים אינה נותנת תמונה אמיתית של המתרחש בשטח, של האוכלוסייה מקומית מול מערכת התכנון. אך מציאות זו של מעורבות הארגונים השונים באה בעצם להגן על החלש, והפכה לחלק בלתי נפרד מתהליך מיקום מצב"רים בישראל.

נתון נוסף חשוב מראה, כי האוכלוסייה משתמשת יותר ויותר בכלי ההתנגדות למיקום מצב"ר, כאשר הדבר פוגע בה. בשנות השמונים היו פחות פניות להתנגדות וגם פניות אלה נתקלו במקרים רבים בדחיית ההתנגדות. בשנות ה-90 מערכת התכנון נוטה יותר "להקשיב" לאזרח, ישנן יותר פניות להתנגדות למיקום מצב"רים, אמנם יש יותר ביורוקרטיה וסחבת ולפעמים תכניות מאושרות רק לאחר שנים של מאבקים, אך מצד שני ישנה גם יותר הרגשה של דמוקרטיה ויכולת השפעה, שלא הכל נתון ובלתי ניתן לשינוי.

על מערכת התכנון בישראל לדעת, כי ישנה עלייה במעורבות ובבגרות הפוליטית בישראל, והציבור בישראל איננו הולך בעיניים עצומות אחר כל תכנית מוצעת. חשובה גם ערנות מערכת התכנון לשינוי שחל לאחרונה במודעות הציבור לאפשרות של סירוב אזרחי כתגובה על פגיעת השלטון בהשקפות, אמונות, עקרונות, אורחות חיים, זכויות יחידים או קבוצות. תשומת לב המתכננים לעובדות אלו עשויה להוביל לתכנון שיכיר מראש בצורך להתחשב בגורמים המשפיעים על התנגדות האוכלוסייה, מה שיוביל לתכנון דמוקרטי ומושכל יותר.

אחת התוצאות של תהליכי פיתוח היא אי-שוויוניות, הבאה לידי ביטוי במונחים גיאוגרפיים וחברתיים. במבנה יחסים שכזה מתפתח הגלעין על חשבון השוליים. השוליים, במונחים אזוריים, כפופים לגלעין באמצעות רשת היררכית של קשרי תלות, שבאה לידי ביטוי מצד

אחד בכך שלמרכז יש שליטה על אפשרות מיקום מצב"רים: הגלעין למעשה "שולח" את המתקנים הלא רצויים לשוליים, אך קיים לכך פן נוסף, אוכלוסייה חלשה חסרת יכולת התנגדות למיקום המצב"רים מקבלת סיוע מארגונים שמקום מושבם למעשה בגלעין. ארגונים אלה הציבו לעצמם כמטרות את נושאי "איכות הסביבה" ו"צדק חברתי", לכן סביר כי במקרי התנגדות למיקום מצב"ר באזורים דלילי אוכלוסייה תהיה מעורבות של הארגונים הללו אשר באים לעזרת האוכלוסייה.

ביבליוגרפיה

1. Adeola, Francis, (1994). "Environmental Hazards, Health, and Racial Inequity in Hazardous Waste Distribution". *Environment and Behavior*, January.
2. Anderton, Anderson, Oakes, Fraser, 1994, "Environment Equity: The Demographics of Dumping", *Demography*, Vo. 31, No. 2, May.
3. Armopur, A. M., 1994, "The Sitting of Locally Unwanted Land Uses: Towards A Cooperative Approach", *Progress in Planning* 35, Part 1.
4. Been Vicki, 1994, "Unpopular Nighbors: Are Dumps and Landfills Sited Equitably?", *Resources* 17, pp. 16-19.
5. Blowers, A.T., (1984) *Something in the Air: Corporate Power and Environment*. London: Harper and Row.
6. Bowen W.M., J.J.Salling, K.E. Haynes & E.J.Cyran, 1995, "Towards Environmental Justice: Spatial Equity in Ohio and Cleveland", *Annals-Association of American Geographers*, 85(4), pp. 641-663.
7. Bullard, 1983, "The City of Houston Located and Operated Solid Waste Disposal Sites Primarily in Black Neighborhoods", Bean V. *Southwestern Waste Management*.
8. Commission of Racial Justice, United Church of Christ (UCC). 1987. "Toxic Wastes and Race in the United States": *A National Report on the Racial and Socioeconomic Characteristics of Communities with Hazardous Waste Sites*. New York: United Church of Christ.
9. Ducsik, D. (1987) Citizen Participation in Power Plant Siting: Aladdin's Lamp or Pandora's Box?, in: R. Lake (Ed.) *Resolving Locational Conflict*. Rutgers Center for Urban Policy Research. New Brunswick.
10. General Accounting Office (GAO). 1983. "Sitting of hazardous Landfills and their Correlation with Racial and Economic Status of Surrounding Communities". *Washington, DC: GAO*.
11. O'Hare M. 1977. "Not in My Block you don't: Facility Sitting and Strategic Importance of Compensation". *Public Policy*, 25, pp. 407-458.

היבטים חברתיים של מיקום מתקנים ציבוריים בלחי רצויים (מצב"ר)

12. Lober, D.J., 1995, 'Why Protest?: Public Behavioral and Attitudinal Response to Sitting a Waste Disposal Facility', *Policy Studies Journal*, 23(3), pp. 499-518.
13. Mohai P. & Brayant, B. 1992. "Environmental Racism": Reviewing the Evidence in B. Brayant & Mohai (Eds.), *Race and the Incidence of Environmental Hazards: A Time for Discourse* (pp. 163-176). Boulder, CO: Westview Press.
14. Petts, J. (1992) "incineration Risk Perceptions and Public Concern: Experience in UK Improving Risk Communication", *Waste Management and Research*, 10(2), pp. 169-182.
15. Popper, F.J. 1983, "LULUS", *Resources*, June, pp. 2-4.
16. Portney, K.E. (1984) "Allying the Nimby Syndrome: Potential for Compensation in Hazardous Waste Treatment Facility Sitting", *Hazardous Waste*, 1(3), pp. 411-421.
17. Rabe, B.G. (1991) "Beyond the Nimby Syndrome in Hazardous Waste Facility Sitting: The Albertan Breakthrough and the Prospects for Co-Operation in Canada and United States", *Governance*, 4(2), pp. 184-206.
18. Sherrill, J. and Lant, C. (1995) "The Role of Nimby Groups in 22 Sanitary Landfill Sitting in Illinois", *Environmental Professionals*, 17(3), pp. 243-250.
19. Smith, J. and hanham, Q. (1981) "Any Place But Here! Mental Health Facilities as Noxious Neighbors", *Professional Geographer*, 33(30), pp. 326-334.
20. Thayer, R.L. and Hansen, H. (1988) "Wind of the Land: Renewable Energy and Pastoral Scenery Vie for Dominance in the Sitting of Wind Energy Developments, *Landscape Architecture*, 78(2), pp. 69-73.
21. אוגנר מאיר, ליהמן-יילציג שמואל, (1982), "על מחאה ציבורית וגורמיה הכלכליים: ישראל 1951-1979, רבעון לכלכלה 114, עמ' 275-283.
22. גינור פ, (1983), פערים חברתיים וכלכליים בישראל, הוצאת עם עובד, תל-אביב.
23. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (1996), אפיון הרשויות המקומיות ודירוגן לפי הרמה החברתית-כלכלית של האוכלוסייה ב-1995, סדרת פרסומי מפקד האוכלוסין והדירוג, 1995, ירושלים.
24. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (1999), אפיון יחידות גיאוגרפיות וסיווגן לפי הרמה החברתית-כלכלית של האוכלוסייה, סדרת פרסומי מפקד האוכלוסין והדירוג, ירושלים.
25. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (1987), אפיון יחידות גיאוגרפיות וסיווגן לפי הרמה החברתית-כלכלית של האוכלוסייה, סדרת פרסומי מפקד האוכלוסין והדירוג, ירושלים.
26. סופר מיכאל, (1992), "הפרדיגמה של יחסי גלעין-שוליים ופיתוח קפיטליסטי בעולם השלישי-סקירה ביקורתית", אופקים בגיאוגרפיה 33-34, עמ' 87-102.
27. סמוחה ס, פרס י, (1974), פער עדתי בישראל, מגמות, כרך כ' עמ' 42-57.
28. שחר דוד, (1987), ישראל-מדינת רווחה, הוצאת יסוד, תל-אביב.

עיתונות:

- William Glaberson, "Coping in the Age of Nimby", *The New-York Times*, June 19, 1988.