

בני פירסט

הפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים, הטכניון -
מכון טכנולוגי לישראל

מישל פורטמן

הפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים, הטכניון -
מכון טכנולוגי לישראל

ציטוט

פירסט ב פורטמן מ. 2018. "נגד מיקום בחצרי":
מאפיינים, גורמים והתמודדות עם תופעת הנמב"י
בישראל - הדגמה על תשתיות אנרגיה. *אקולוגיה
וסביבה* 9(2).

העתק

"נגד מיקום בחצרי": מאפיינים, גורמים והתמודדות עם תופעת הנמב"י בישראל - הדגמה על תשתיות אנרגיה

June, 2018 ב19

גיליון קיץ 2018 / כרך 9(2)

חזית המחקר

תקציר

בעשור האחרון הופכת תופעת הנמב"י ("נגד מיקום בחצרי" - NIMBY: Not In My Back Yard) לשכיחה מאוד בישראל. כמו במדינות מתפתחות אחרות, אחת מהתופעות הנלוות לתהליכי הפיתוח המואץ היא מספרם העולה של תושבים המתנגדים לתוכניות בנייה בסמיכות למקום מגוריהם. הניגוד הפנימי בין הרצון לשמור על רמת חיים גבוהה ועל איכות סביבה נאותה, ובין הצורך בהקמת תשתיות חיוניות שיאפשרו את אותה רמת חיים גבוהה, הוא אחד המאפיינים העומדים בבסיס תופעת הנמב"י. במחקר זה מוצג אפיון של התופעה מבחינה תיאורטית, ומצעות דרכים מעשיות שיאפשרו לגורמים השונים להבין אותה. תופעת הנמב"י תלויה בעיקרה בזהות הגורמים הפועלים ובאינטרסים שלהם: בעוד שמקבלי החלטות ואנשי מקצוע במערכת התכנון רואים בתופעה חסם לפיתוח, הרי שמבחינת התושבים זוהי דרך לגיטימית ויעילה לשמור על איכות חייהם ועל צביון אזור מגוריהם. בהסתמך על סקירת ספרות מדעית ועל ניתוח ראיונות עומק שנערכו בקרב נשאלים רלוונטיים, נציג במחקר מספר תובנות לגבי משמעות התופעה, ובהן הצורך בשיפור הדיאלוג בין הציבור והממסד התכנוני, ושינוי ביחסם של הצדדים לעצם מהות ההתנגדות: על אנשי הממסד לנסות ולראות בה הזדמנות לביקורת אונטנטית, בעוד שעל הציבור המתנגדים מוטל האתגר להפעיל שיקול דעת שימנע התנגדות אוטומטית לכל תוכנית.

על קצה המזלג

- בעוד שיש מאבקים סביבתיים המובלים על-ידי התנגדות מוצדקת מקצועית, אוניברסלית, הנשענת על יסודות אובייקטיביים, קיימים מאפיינים שונים בחברה הישראלית גורמים לריבוי כמות המאבקים המובלים משיקולים צרים ואנוכיים של המתגוררים סמוך לאותו מטרד סביבתי.
 - זכותם הדמוקרטית של אזרחים לשמור על איכות חייהם מתנגשת לעיתים בצורך הלאומי של בניית תשתיות הכרחיות, ועשויה אז להביא לשיתוק של מערכות התכנון.
 - פתרון הקונפליקט צריך להגיע בדמות חיזוק אמון הציבור בגורמי הממסד, שיתוף הציבור בתהליכי תכנון, שקיפות המידע, התמקדות בזיהוי סדרי עדיפויות דומים במקום בהבדלים בערכים ובאינטרסים, ומתן מענה גם לצרכים הרגשיים של המתנגדים.
- המערכת

על קצה המזלג

דורית הוכנר, מנהלת אגף בכירה תכנון פיזי, משרד האנרגיה

המגור הציבורי פוגש את תופעת הנִמְבִּי ומתמודד איתה בדרכים מגוונות, שחלק מהן מתוארות בשני חקרי המקרה שצוינו. במקביל לתופעה גם הממסד עבר תהליך שינוי. אפשר להשתמש ב"סולם Arnstein" שמוצג במאמר, ולראות שאם הממסד היה לפני כעשור בשלבים 1-2, הרי כיום הוא נמצא בשלבים 4-5.

במאמר נטען כי חשוב לחזק את האמון במקבלי ההחלטות, ושבידיהם הכוח לשנות את התופעה. ניכר שנעשים מאמצים גדולים מצד הממסד לפרסם חומרים, להיפגש ולהסביר ולתת תשובות לשאלות. כמו כן, נעשות עבודות והצעות לתהליכי שיתוף שנבחנות מעת לעת. מאידך גיסא, צריך לזכור שפגיעה במיזם בעל חשיבות לאומית עשויה להיות "כואבת מאוד" בהיבטי סביבה, כלכלה ואספקת אנרגיה. המאמר מציב אתגר שיש להתמקד בו בשנים הבאות: פיצוח הדרך לצמצום תופעת הנמב"י.

מבוא

"...במימיה הכלכליים של מדינת ישראל התגלו בשנים האחרונות מאגרי גז טבעי בהיקפים ניכרים. הגו הניתן להפקה מהם נושא עמו פוטנציאל אנרגטי, כלכלי וסביבתי שבכוחו לשנות את משק האנרגיה הישראלי לבלי היכר. הדרך אל הגשמת החזון האנרגטי עוברת בחיי המעשה ומחייבת הקמת מתקני תשתית שונים המשמשים בתהליך הייצור של הגז הטבעי... זהו אחד מאותם מקרים שבהם עומדת ברקע העתירות טרוניה של NIMBY, היינו שהן מבטאות את האינטרס המובן לכול כי מתקנים חיוניים שלהם השלכות סביבתיות ובטיחותיות ימוקמו במקום אחר ורחוק, "לא בחצר האחורית שלי" (Not In My Back Yard). דא עקא, שבסופו של דבר אמור להימצא למתקנים אלו מקום כלשהו... ניתן אפוא להבין ללבם של העותרים בעניין זה, אך לא להיעתר להם" [2].

דברים אלה, שנאמרו על-ידי שופטי בג"ץ בתשובתם לעתירה שהגישו מספר רשויות מקומיות שהתנגדו להקמת מתקני תשתית לטיפול בגז טבעי בסמוך ליישוביהן, מבטאים היטב תופעה שנעשית נפוצה יותר ויותר במרחב הישראלי. בהיותו כה נפוץ בשיח הציבורי נדרשה האקדמיה ללשון העברית לקבוע תרגום עברי למונח – נִמְבִּי' (נגד מיקום בחצרי).

ביסוד המונח נִמְבִּי טמונים שני מסרים, האחד סמוי (וחיובי) והשני גלוי (ושלילי). עצם הניגוד ביניהם יוצר את הבעייתיות שבתופעה ואת הרגשות העזים שהיא מעוררת. מחד גיסא, המסר החיובי הוא כי ציבור מסוים מסכים לרעיון כללי של פיתוח לטובת הכלל ותומך בו. מצד שני, כאשר רעיון כללי זה מתורגם לכדי תוכנית יישומית המוצעת להקמה בקרבת מקום מגוריו, או אז קם ציבור זה ומתנגד למיקום המוצע תוך דרישה להקימו במקום מרוחק.

הגדרות ומאפיינים

העיתונאית האמריקנית אמילי לייבצי (Livezey) טבעה לראשונה את המונח נִמְבִּי בשנת 1980 במאמר שעסק בבעיית הטיפול בפסולת מסוכנת [13]. היא תיארה כיצד מפעלי תעשייה מבקשים להיפטר מפסולת מסוכנת על-ידי השלכתה או הטמנתה במרחק רב מהם, בעוד תושבים בקרבת מקום מתנגדים. ניקולס רידלי (Ridley), שר הסביבה בממשלת תאצ'ר בשלהי שנות ה-80, הפך את המונח לפופולרי בשיח הציבורי והתכונני כשביקש לגנות הפגנות מחאה של חקלאים שהתנגדו לפיתוח ולבנייה סמוך לכפריהם.

ההגדרה המקובלת של נִמְבִּי היא פעולת התנגדות מקומית של תושבים או התארגנות ממוסדת לפעולת פיתוח הסמוכה למקום מגוריהם, שעוצמתה עולה עם הפחתת המרחק ביניהם ("עקרון הקרבה") [10]. כפי שצוין לעיל, אחד המאפיינים של התופעה הוא הסתירה בין התמיכה העקרונית בפעולת הפיתוח, לבין ההתנגדות לפעולה בקרבת מקום למגורי אותם תושבים. מכאן, שמילת המפתח במונח NIMBY היא **my**, דהיינו "מסכים, רק לא אצלי". ניתן להציע חמש הנחות יסוד העומדות בליבת התופעה לגבי מושא הפיתוח [15].

- תהליך קבלת החלטות מורכב וקשה במיוחד.
- המיזם מיועד לציבור הרחב כולו, ולא רק לאוכלוסייה המקומית.
- קיימת הסכמה כמעט מלאה לגבי חיוניותו.
- אף גורם אינו מעוניין לקבלו בתחומו או בקרבתו.
- קיימת דרישה אצל כלל המתנגדים שמושא הפיתוח יהיה בתחומו של מישהו אחר.

לתופעת הנִמְבֵּ"י שני ביטויים עיקריים: נִמְבֵּ"י סביבתי (שמחקר זה עוסק בו, ושהוא סוג מסוים של מאבק סביבתי) [6] או נִמְבֵּ"י חברתי [14], שמתבטא בסירוב של קבוצת אנשים להתגורר בסמיכות לקבוצת אנשים אחרת השונה מהם מבחינת לאום, גזע, מעמד, שפה, אורח חיים או מוגבלות גופנית.

עם התרחבות התופעה עלה גם מספר מושגי המשנה הקשורים אליה, דבר המעיד על שכיחות התופעה ועל ייחודה למצבים ספציפיים, גם אם מגוון המונחים ושמותיהם (טבלה 1) עשוי לשעשע [16,14].

טבלה 1. מילון מונחי הנִמְבֵּ"י

מונח	פירוש	ההקשר
LULU	Locally Unwanted Land-Uses	מתייחס רק לאובייקט מסוים, אל מושא ההתנגדות עצמו
NOOS	Not On Our Street	התנגדות מקומית נקודתית
GOOMBY	Get Out Of My Back Yard	התנגדות המלווה במחאה אלימה
NIMTOO	Not In My Terms Of Office	התנגדות המאפיינת מקבלי החלטות
CAVE	Citizens Against Virtually Everything	התנגדות עיקשת וגורפת מצד תושבים
NOPE	Not On Planet Earth	התנגדות המאפיינת ארגוני סביבה רדיקליים
NOTE	Not Over There Either	
BANANA	Build Absolutely Nothing, Absolutely Nowhere, Anytime	
YIMBY/WIMBY	Yes/Welcome In My Back Yard	גישות חיוביות. הסכמה לפיתוח בקרבת מקום

**טבלה 1
מילון מונחי הנִמְבֵּ"י**

בספרות המדעית ניתן לזהות שתי גישות התייחסות לתופעה: א. גישה ביקורתית, שטוענת כי התנגדות תושבים למיקום תשתיות סמוך לבתיהם היא אָנוכית, ונשענת על אינטרס צר המתעלם מטובת הכלל. לפי גישה זו, המתנגדים רוצים להמשיך וליהנות מפירות הקדמה והפיתוח מבלי לשלם בעצמם את המחיר החברתי או הסביבתי הכרוך בכך. לצורך שכנוע עצמי ושכנוע של מקבלי ההחלטות פועלים אותם מתנגדים על סמך תחושות ועל סמך מידע בררני התומך באינטרס העצמי שלהם בלבד [7]. ב. גישה הצדק הסביבתי, הרואה בתופעת הנִמְבֵּ"י ביטוי מעשי של ציבור העומד על זכותו לצדק חברתי, קרי ליהנות מתנאי סביבה שוויוניים כשל אוכלוסיות אחרות [7]. גישה זו נכונה באופן כללי, אך היא מקבלת בולטות גבוהה יותר במקרים שאוכלוסיות מוחלשות נאלצות לשאת בנטל המפגעים הסביבתיים יותר מאוכלוסיות חזקות (לדוגמה, מאבקם של תושבי באר שבע בשנות ה-90 נגד ההחלטה להפוך את אתר הפסולת דודאים למתקן ארצי שיקלוט את הפסולת של גוש דן). עם זאת, המציאות מראה כי הדרישה לצדק חברתי-סביבתי ולהוגנות מבחינת חלוקת המטרדים מאפיינת גם אוכלוסיות חזקות, כמו שניתן לראות במקרה של תושבי זכרון יעקב, יוקנעם וחוף הכרמל, המתנגדים למיקום מתקני הטיפול בגז טבעי סמוך ליישוביהם.

הגורמים לנִמְבֵּ"י

היעדר מידע מספק או קיום מידע לא מובן ביחס למושא הפיתוח, גורמים לחשש הציבור. זהו גורם שכיח הנובע מהסיבות הבאות: א. היעדר אמינות של היזם או היעדר אמינות של האסדרה והאכיפה עליו, שעלולים למנוע פיקוח וטיפול במפגעים; ב. פגיעה בדימוי מקום המגורים, ירידת ערך הקרקע והנדל"ן או שינוי לרעה של צביונו החברתי של המקום; ג. השפעות סביבתיות לא ידועות של המיזם (כגון זיהום אוויר, רעש, ריחות, או פגיעה נופית). תסקיר השפעה על הסביבה משמש אומנם כלי תכנוני לבחינת השפעות אלה, אך היות שהוא נערך וממומן בידי היזם, מידת מהימנותו אינה תמיד גבוהה בעיני

לפי **תיאוריית הקונפליקט** (Conflict Theory), התנגדות התושבים באה לשמור על האינטרסים שלהם מול פעולה נגדית שהם תופסים כאיום על אינטרסים אלה [14]. עם זאת, תיאוריית הקונפליקט רואה בתופעת הנִמְבִּי גם דרך להביע אי-שביעות רצון ומרירות חביונות שאינן קשורות בהכרח למיזם הפיתוח המוצע.

לפי **תיאוריית גיוס המשאבים** (Resource Mobilization), מאבק והתנגדות מקומית לפיתוח מסוים הם אמצעי עבור יחידים, התארגנויות תושבים או נבחרי ציבור לגייס תמיכה או כוח פוליטי.

הטענה הרווחת בספרות היא כי היחס לתופעת הנִמְבִּי הוא תלוי זהות ואינטרס [17,12]. מנקודת המבט של מקבלי החלטות, יזמים ואנשי מקצוע שעניינם קידום הפיתוח, מתנגדי נִמְבִּי נחשבים מחסום מעכב, שגורם אף לבעיות כלכליות וחברתיות רחבות יותר. המחשה לכך היא הטענה נגד תושבי חוף הכרמל, כי התנגדותם גורמת לעיכוב בפיתוח משאבי הגז הטבעי, או נגד תושבי הגליל המערבי שהתנגדותם מעכבת, כביכול, את הקמת מתקן ההתפלה המתוכנן באזורם. מנגד, אנשי ארגוני סביבה והתארגנויות ציבוריות מקומיות סבורים שלא רק שזכותם הלגיטימית להתנגד, אלא שזו אף חובתם האזרחית.

דרכי התמודדות עם נִמְבִּי

“פיצוי הקהילה המארחת” (Host Community Compensation)

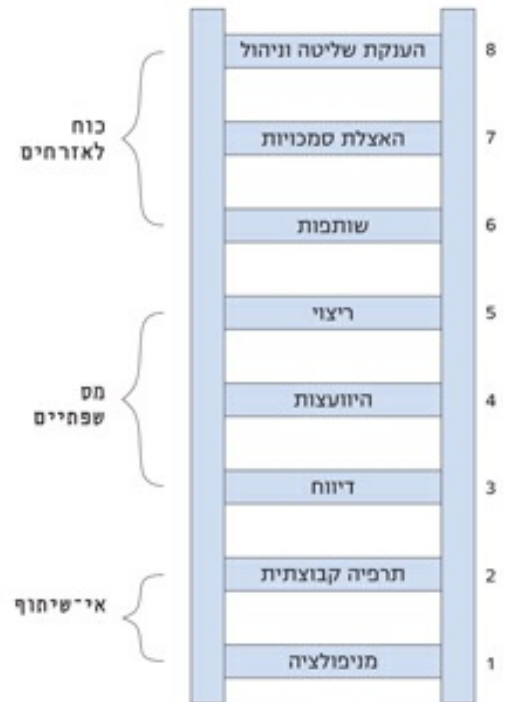
בכמה ממדינות המערב נפוצה מזה כעשור פרקטיקה זו, שעיקרה מתן תמריץ לקהילה או לציבור מקומי החש עצמו נפגע מתוכנית פיתוח מסוימת [11]. התמריץ יכול להיות כספי או טובין ציבוריים (public good) אחרים. מבקרי השיטה טוענים כי מדובר בסוג של שוחד גלוי, שיכול להיחשב סוג של השתקה של ציבור על-ידי בעלי הון. בישראל יושמה השיטה בהקמת תחנת הכוח “השרון” (כיום “אורות רבין”) ב-1974. חברת החשמל נדרשה להקים את פארק חדרה, סמוך לתחנת הכוח, כמעין פיצוי לתושבי חדרה.

שיתוף הציבור

תופעת נִמְבִּי מבטאת באופן המעשי ביותר את רעיון הדמוקרטיה ההשתתפותית (participatory democracy), ולכן הכלי הנכון לניהול הדיאלוג בין המתנגדים ובין הרשויות הוא באמצעות שיתוף הציבור. המודל הקלסי של סולם ההשתתפות שגיבשה Arnstein [9,1] מציג אפיון של שיתוף הציבור בתכנון. באשר לתופעת הנִמְבִּי, ישנו קשר בין דרגת השיתוף של הציבור לבין עוצמת ההתנגדות, דהיינו, ככל שהציבור יחוש מרומה יותר (כלומר בשלב יותר נמוך בסולם של Arnstein, ראו איור 1), הוא יגביר את התנגדותו.

איור 1. דרגות של שיחוף הציבור¹⁹

דרגות השיחוף הן: 1. מניפולציה, הציבור כחוסמת גומי; 2. תרפיה קבוצתית, הרגעה של הציבור; 3. דיווח בלבד, יישום פורמלי בלבד, חובת ההנמקה הנדרשת בהליכי התנגדויות; 4. היוועצות עם הציבור. יש לזכור כי לציבור אין יכולת מלאה לעקוב אחר הנעשה ולהבטיח כי רצונותיו ייושמו; 5. ריצוי, שיכון ההתנגדות ופיוס, לרוב באמצעות הענקת הטבה או השגת תועלת חכנונית כלשהי; 6. שותפות בין הציבור והממסד מחוץ כוונה אותנטית, נטילת אחריות משותפת; 7. האצלת סמכויות לציבור או לנציגיו; 8. הענקת שליטה וניהול מלאים לציבור או לנציגיו.



איור 1 דרגות של שיחוף הציבור¹⁹

דרגות השיחוף הן: 1. מניפולציה, הציבור כחוסמת גומי; 2. תרפיה קבוצתית, הרגעה של הציבור; 3. דיווח בלבד, יישום פורמלי בלבד, חובת ההנמקה הנדרשת בהליכי התנגדויות; 4. היוועצות עם הציבור. יש לזכור כי לציבור אין יכולת מלאה לעקוב אחר הנעשה ולהבטיח כי רצונותיו ייושמו; 5. ריצוי, שיכון ההתנגדות ופיוס, 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.

חקר מקרה 1: פיתוח תשתיות לקליטת הגז הטבעי (תמ"א 37ח')

כשלוש שנים לאחר גילוי מאגרי הגז והנפט בים התיכון, החליטה ממשלת ישראל (בהחלטה מס' 4748, מיום 10.6.2012) כי "יש לפעול להקמת מערכי קליטת גז טבעי מתגליות בים באמצעות קידום תוכנית מתאר ארצית...". היה זה לאחר שניסיון של הממשלה לתת לחברות הגז עצמן את סמכויות התכנון (ובפעול על הביא להקמת מתקן הטיפול בחוף דור) נתקל בעתירות משפטיות ובהתנגדויות ציבוריות עזות של תושבי חוף הכרמל וזכרון יעקב. המתנגדים טענו כי מתקני הטיפול צריכים לקום רק בים, וכמה שיותר רחוק בים, וזאת משיקולים של מניעת סיכון סביבתי לתושבים ומניעת פגיעה נופית. המתנגדים אף הציגו סקר מפורט שהראה כי במרבית מדינות העולם מתקנים

מסוג זה מוקמים בים במרחק רב מהחוף.

על כן החליטה המועצה הארצית לתכנון ובנייה על הכנת תמ"א במסגרת חוק התכנון והבנייה. המועצה לא פסלה על הסף את אפשרות ההקמה בים, אך החליטה לשמר את עתודת הקרקע המתוכננת ביבשה כדי לאפשר גמישות תכנונית למצב עתידי של כניסת חברות גז נוספות או קליטת נפחי גז גדולים יותר. לפיכך, בתום עבודת תכנון שכללה בחינת עשרות חלופות יבשתיות וימיות ומשולבות, אישרה המועצה הארצית ביוני 2014 את תמ"א 37ח', שקבעה כי מרבית הטיפול בגז יתבצע בים, ומשם הוא יוזרם לאסדת הורדת לחץ נוספת שתוקם במרחק של כ-10 ק"מ ממערב לחוף, וממנה יוזרם אל החוף לחיבור אל המערכת הארצית. מתווה טיפול זה עונה למעשה על מרבית ההתנגדויות של תושבי אזור חוף הכרמל, והם ראו בו באותה עת הישג משמעותי.

מקרה זה ממחיש במובהק את ההגדרה של נמ"ב⁸ י סביבתי: מחד גיסא, אהדה ציבורית כללית לצורך בפיתוח מאגרי הגז הטבעי מטעמים כלכליים, סביבתיים וחברתיים, ומנגד – אף רשות מקומית לא מסכימה שהתשתיות יוקמו בשטחה.

חששם של המתנגדים נבע ממספר גורמים. ראשית, מדובר במיזם שטרם הוקם בישראל מבחינה הנדסית וכלכלית. שנית, תהליך הפקת הגז מהים כרוך באי-ודאות, שכן הוא תלוי באיכות החומר הנשאב ובהרכבו, נתונים המתבררים באופן ודאי רק עם תחילת ההפקה. החשש השלישי היה ביחס ליזם (נובל אנרג'י) ולקשר שלו להחלטת הממשלה מ-2009 להעניק לו את זכויות ההפקה, מהלך שנתקל בהתנגדות ציבורית קשה. על החששות הללו נוספו הניסיון העולמי מאסון מפרץ מקסיקו באפריל 2010 וחוסר אמון הציבור בישראל בתהליך ההתקשרות הכלכלית מול חברות הגז ("מתווה הגז"). היות שכך, מאבקם של המתנגדים תושבי חוף הכרמל ועמק חפר אופיין בדרישה חד-משמעית – "לא אצלנו", תוך שימוש ברטוריקה הרומזת לאסון. לדוגמה: "תכירו את שר האנרגיה החדש של ישראל: יצחק תשובה..... ברשלנות פושעת הממשלה מעבירה את הכוח מהשלטון לבעלי ההון. אותם בעלי ההון שיעדיפו את כספם, טובתם ורווחם הפרטי, יקבלו מהמדינה את הזכות להקים מתקן זיקוק לגז ביבשה שיזהם ויהווה מטרה ביטחונית ויסכן את חייהם של אלפי ישראלים..." [8].

המסד התכנוני ראה בראשית התהליך את התושבים המתנגדים כ"נמ"ב יסטים" שאינם רואים את האינטרס הלאומי הרחב, אך בפועל פעל בשקיפות גבוהה יחסית, תוך קיום מפגשים פרטניים עם תושבים ויועציהם המקצועיים ועם ראשי רשויות, ובאופן תקדימי פרסם את תסקיר ההשפעה על הסביבה באינטרנט מיד עם הפקתו (אוגוסט 2013), דבר שנתן למאבק אופי של דיאלוג מקצועי. דיאלוג זה לווה בהפגנות סוערות ובעתירות לבג"ץ, שהמחישו את תופעת נמ"ב⁸: התנגדות מקומית לגיטימית מול צורך לאומי רחב.



"מאבקם של המתנגדים תושבי חוף הכרמל ועמק חפר אופיין בדרישה חד-משמעית – 'לא אצלנו', תוך שימוש ברטוריקה הרומזת לאסון"

מקרה בוחן 2: הקמת אתרי אחסון לגפ"מ (תמ"א 32)

במהלך הכנת תמ"א 32 (בין השנים 2012–2016) שמטרתה קביעת שישה אתרים חדשים לאחסון גפ"מ ("גז בישול") ברחבי הארץ, נתקלו כל ההצעות לאתרים בהתנגדויות עזות מצד תושבים וראשי רשויות מקומיות. לגבי כל האתרים המוצעים נטען שמיקומם מסכן את חיי התושבים ולכן צריך למקם אותם ב"מקום רחוק יותר". אף על פי שזוות התכנון של תוכנית המתאר קיים פגישות עם תושבים וערך דיונים עם ראשי הרשויות המקומיות, שבמהלכן הוצגו מרחקי הפרדה ואמצעי בטיחות קפדניים, הציבור המשיך להתנגד להקמת אתרי הגפ"מ בקרבתו.

שלא כמו בחקר המקרה הקודם, התנגדויות הנמְבֵי"י ביחס לאתרי הגפ"מ היו חריפות יותר, ככל הנראה בשל העובדה שלגז הטבעי יש דימוי חיובי, "נקי" יחסית ומאיים פחות מאשר לגפ"מ, שבמרבית המקרים הציבור טען כי לא ברור כלל לשם מה הוא נחוץ עם מציאת משאבי הגז הטבעי ביים. בדומה למקרה הגז הטבעי, גם כאן נקטו המתנגדים ברטוריקה הרומזת לאסון. לדוגמה: "אומרים לא למפלצת הגפ"מ – מצבורי גז בישול ענקיים ליד הבית באזור תמרה, קיבוץ יסעור ואחיהוד... פיצוץ של מכל אחד בלבד המכיל גפ"מ במשקל של 750 טונות יביא בוודאות לפגיעה רצינית במבנים בקיבוץ יסעור ולפגיעות גוף כתוצאה מכוויות. ולראיה, בתאונת מכלית גז שהכילה 20 טונות גפ"מ בלבד, אשר אירעה בספרד בשנת 1978, נהרגו 200 איש ועוד 40 נפצעו באורח קשה..." [5].

מאפיין בולט במקרה זה הוא פערי הידע בין המתנגדים ובין מקדמי התוכנית, דבר המגביר את חששות הציבור ומנגד את הנוקשות שמגלה הממסד. פערי הידע, הנובעים מאופי המורכב של הסיכון הקיים באתרי גז ודלק, גורמים ליצירת דיאלוג אגרסיבי, הנשען בעיקר על רגשות שליליים ועל תקשורת לקויה, ופחות מכך על נתונים ועובדות.

דיון

בפברואר 2016, במסגרת כנס "סביבה 2050", התקיים מושב שכותרתו: "לאן פניו של השיח הסביבתי בישראל – מאבק סביבתי או NIMBY?". ניתן להבין מכך כי מאבק סביבתי מוצג כמוצדק והגיוני, בעוד שִנְמְבֵי"י נתפס באור שלילי, כהתנגדות המונעת מאינטרס עצמי צר, דבר הפוגע לכאורה בטובת הכלל. להלן המחשה נוספת לדימוי השלילי המיוחס לתופעת הנְמְבֵי"י מצד הממסד: "צריך להבין מה האינטרס של המוחים. אף אחד מהם לא ירוק. המוחים פשוט לא רוצים שיבנו להם ליד הבית, ולפעילות שלהם יש השלכות על הצעירים שגדלים בערים הללו ועל היכולת שלהם לקנות דירה בעתיד. ככה הגענו למשבר הדיור הנוכחי, ממחסור של בנייה מספיקה בשטחי הערים" [3]. חשוב לציין כי התנגדות נְמְבֵי"י עשויה להיות מוצדקת ומבוססת מקצועית, כפי שיעידו המקרים של מאבק התושבים הגרים סמוך לתחנה המרכזית החדשה בתל-אביב או התנגדות תושבי בית צפאפא בירושלים להקמת כביש מהיר צמוד לבתיהם.

הסברים לתופעת הנְמְבֵי"י בישראל

בהתבסס על חקרי המקרה שהוצגו לעיל ועל התובנות שעלו מהנשאלים שרואינו לצורך מחקר זה (ראו נספח 1), ניתן להצביע על שלושה הסברים לעלייה בשכיחותה של תופעת הנְמְבֵי"י ביחס לפיתוח תשתיות אנרגיה:

הסבר מרחבי – שטחה הקטן של ישראל והמבנה הגיאוגרפי הצר שלה אינם מותירים אפשרויות רבות להקמת תשתיות נחוצות. נוסף על כך, העלייה בצפיפות האוכלוסין, תהליך הצטמצמות הקרקעות המתאימות במרכז הארץ והיעדר שטחים פנויים מקשים מאוד לאתר מקומות רחוקים מריכוזי אוכלוסייה.

הסבר חברתי – הסבר זה כולל שני רכיבים, פסיכולוגי ופוליטי. הראשון הוא הציפייה האנושית המוכרת לזכות ב"ארוחות חיים", ובהקשר לתופעת הנְמְבֵי"י הכוונה היא לשאיפה ליהנות מרמת חיים גבוהה ומפיתוח מודרני מתקדם מבלי לשלם את העלויות

הסביבתיות הכרוכות ביצירתם: הגידול הנמשך של האוכלוסייה בארץ מצריך הרחבה של תשתיות אנרגיה חיוניות, בראשן תחנות כוח, קווי מתח ואתרי אחסון וטיפול בגז ובדלק. רכיב זה, שהוא אחד המאפיינים המרכזיים של תופעת הנֶמֶב״, מדגיש את הפרדוקס שעיקרו דרישה לפיתוח תוך התנגדות לנשיאה בנטל שהוא יוצר. הרכיב השני הוא בעל אופי פוליטי ציבורי (״פוליטי״ במובן הרחב, לא בהקשר מפלגתי או שלטוני), והוא מצביע על התעצמות החברה האזרחית בישראל ועל העלייה במודעות הכוללת לנושאי תכנון וסביבה, המתורגמת להשתתפות ערה יותר של הציבור בקבלת ההחלטות, בעיקר ברמה המקומית. תורמת לכך מאוד הזמינות הגבוהה של מקורות מידע וידע רבים, המאפשרת למתנגדים להציב טיעונים מבוססים והצעות חלופיות.

הסבר תרבותי – השיח הציבורי בישראל מאופיין בחוסר סובלנות ובהיעדר אמון, והדבר נכון גם לדיאלוג המקצועי במערכות הממשל כמו מערכות התכנון. באקלים חברתי זה נדחפים הגורמים השונים המעורבים בשיח להציג עמדות כוחניות במטרה לשמור על האינטרסים שלהם. תרבות פוליטית אדנותית, שאינה מאפשרת דיאלוג, מובילה בין היתר לעיכוב בפיתוח הנדרש לטובת הכלל. המורכבות הקיימת ממילא של נושאי תכנון וסביבה מגבירה את פערי הגישה, ומקטינה את פוטנציאל הגישור.



המאבק של תושבי מ.א. מטה אשר והרשות המקומית, המתנגדים להקמת מתקן התפלה (ומציעים את מפרץ עכו כמיקום חלופי), הוא דוגמה עכשווית לתופעת הנמב״ | מתוך עמוד הפייסבוק של מטה המאבק

כיצד נבחין בין נֶמֶב״י מוצדק ולא מוצדק

היחס לתופעת הנֶמֶב״י קשור לשאלה המרכזית והיא, אם ההתנגדות נשענת על אינטרס צר ואנוכי בלבד (ועשויה להיתפס כלא מוצדקת) או שמא היא מבוססת על טיעונים מקצועיים (ונתפסת כלגיטימית ומקובלת יותר). המענה לשאלה זו קשור לשלושה מבחני יסוד:

מבחן מיהו ״הציבור״ – הגדרה זו משתנה בכל מקרה ותלויה באינטרסים, שהרי ציבור א' המתנגד להקמת תשתיות לטיפול בגז טבעי בסמיכות ליישובו, עלול לגרום בכך לפגיעה בציבור ב', שעשוי להיפגע כלכלית (למשל, מהיעדר יכולת להתחבר לרשת הגז) או בריאותית (למשל בשל המשך הפעלת תחנות כוח פחמיות). לפיכך, יש לבחון אם התנגדותו של ציבור מסוים למיקום סמוך אליו עלולה לפגוע בציבור אחר. אם כן, הרי שהדבר מצמצם את מידת הלגיטימיות או המקובלות של התנגדות הנֶמֶב״י, משום שבמצב זה המתנגדים רואים רק את טובתם שלהם ופחות את זו של ציבור אחר. למשל, ניתן לומר כי התנגדותם המתמשכת של תושבי הגליל המערבי להקמת מתקן התפלה המתוכנן לקום סמוך לאזור מגוריהם, עלולה לפגוע באוכלוסייה גדולה יותר ובערכי טבע באזור שייפגעו ממחסור מקומי עתידי במים לחקלאות, לצריכה ביתית ולשיקום נחלי

מבחן הייצוג – לא אחת קורה כי אדם או קבוצה באים וטוענים בשם ציבור גדול, מבלי שהדבר אכן נכון. לכן יש לבחון בשם מי הם מדברים, ואם עמדתם מייצגת את מרבית האוכלוסייה שהם מתיימרים לייצג.

מבחן הדירוג – נקבע לפי אופיו ומידת השפעתו המיידית של מושא הפיתוח. למשל, ברוב המקרים סלילת כביש, הקמת בית חולים או מרכז מסחרי הם בעלי פוטנציאל להתנגדות נמוכה יחסית, משום שלציבור המקומי קל להבין את הקשר בינם לבין התועלת המיידית מהם עבורו, ובעקבות זאת הנכונות לשלם את העלויות הסביבתיות הנובעות תהיה גבוהה יותר. לעומת זאת, למתקני תשתיות אנרגיה דימוי שלילי, "דמוני" מאוד, מה גם שהם משרתים אוכלוסיות ברמה אזורית או ארצית, ולכן ההתנגדות להם ברמה המקומית תהיה חזקה הרבה יותר.

פעולות לשיפור יכולת ההתמודדות

בהתבסס על הנחות יסוד אלה ניתן להציע לגורמים השונים מספר פעולות שיכולות לשפר את יכולת התמודדותם.

הממסד – על מערכת התכנון לעבור מגישה אדנותית כלפי הציבור לגישה הרמונית, הנשענת על ההבנה כי הציבור הוא מקבל שירות ולכן חייב להתקיים עמו דיאלוג, דוגמת שלבים 6–8 בסולם Arnstein. בפועל, על גורמי הממסד לבחון את הדברים הבאים: אם ההתנגדות נובעת מאינטרס צר או מוצדק; אם העתקת מושא ההתנגדות למקום אחר תגרום למידת נזק זהה; אם נבדקו כל החלופות הריאליות ומה עלותן הסביבתית; אם מוצא הדיאלוג וההסברה לציבור. באופן כללי, ככל שמערכת התכנון תהיה שקופה יותר (מידע ושיתוף ציבור) וידידותית יותר (שיפור שפת התכנון), כך יהפוך המרחב התכנוני מזירת היאבקות לזירה של דיאלוג מקדם. תפיסת ההתנגדויות כאתגר ולא כאיום היא הצעד הראשון בכיוון זה.

הציבור – נדרש ריסון עצמי שימנע התנגדות באופן לא בדוק לסכנות ולאיומים באשר הם (להימנע מאפקט "זאב, זאב"), ויש להימנע מסירוב אוטומטי לכל מיזם באשר הוא ובכל מרחק גיאוגרפי (תופעת "הדובון לא לא"). אחת התובנות שעלו במחקר היא כי היעד של התארגנויות מקומיות הוא להגיע למקובלות ציבורית (acceptance) וללגיטימציה גבוהה ככל שניתן, והן תלויות בשני משתנים: מרחק גיאוגרפי ותדירות ההתנגדות. כך, התנגדויות תכופות ורבות של ציבור מסוים נתפסות כפחות אמינות ומקובלות בהשוואה לציבור אחר שיוזם פחות התנגדויות. כמו כן, אם אותן התנגדויות תכופות מתייחסות למושא פיתוח או למטרד רחוק, הן יזכו למקובלות פחותה מאשר להתנגדויות למושא פיתוח קרוב יותר (איור 2). אחת הסיבות לכך היא שיש היגיון רב יותר בהתנגדות למטרדים סביבתיים שמקורם קרוב יותר אל התושבים, מאשר לכאלה שהם רחוקים או רחוקים מאוד, ורובנו יכולים לחוש אמפתיה לתושבים המתנגדים למטרד סביבתי מוכח בקרבת ביתם.



סיכום

העלייה בשכיחות תופעת הנמֶבִי ביחס לנושאים תכנוניים בישראל נובעת ממספר גורמים, ובראשם הצפיפות הגוברת והצטמצמות השטחים הפנויים המתאימים להקמת תשתיות, כמו גם התחזקות התודעה הסביבתית של החברה האזרחית. כל אלה, על רקע אקלים תרבותי של היעדר אמון הדדי בכלל והיעדר אמון במוסדות הממשל בפרט, מביאים לעלייה בריבוי פעולות לגיטימיות של תושבים היוצאים להגן על איכות חייהם וסביבתם. מנגד, פעולות אלה יוצרות קשיי אסדרה עבור מוסדות המדינה שלא תמיד יודעים או מעוניינים להתמודד באופן מושכל עם התופעה. מחקר זה עסק, בין היתר, בהסברים לעלייה בשכיחות תופעת הנמֶבִי בישראל ובכוחם של הגורמים השונים להגיע למצב אחר, כדי שחשיבה רציונלית ושינוי תפיסתי יביאו לשיפור התוצר התכנוני מחד גיסא ולחיזוק ההשתתפות הדמוקרטית המקומית מאידך גיסא. הרכיב המרכזי המצריך שינוי עמוק הוא מידת האמון של הציבור בגורמי הממסד: ממחקר זה עולה כי זהו אחד הגורמים הבולטים לריבוי מקרי ההתנגדויות המקומיות. עם זאת, נקודת האור של התנגדויות אלה היא בהיותן ביטוי אותנטי להתעצמות החברה האזרחית, לנשיאה באחריות ולמילוי תפקיד בדמוקרטיה הישראלית.

“אנחנו בונים בכל מקום, אבל תמיד מגיעה אותה טענה, כולם רוצים שיבנו, רק לא אצלם... אני מבין את המאבק, הוא לגיטימי, אך אני מזהיר אתכם, אתם יורים לעצמכם ברגל. אם יהיה חסם גדול, מישהו יעשה מעשה: יחוקקו חוקים שיעקפו אתכם. למדינה יש יותר כוח, והמדינה תביא לכך שלא תוכלו להקים חסמים”^[4].

הערה: המאמר מבוסס על מחקר שנערך בשנת 2017 במסגרת השתלמות בתר-דוקטורט בפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים בטכניון, בהנחייתה של פרופ' משנה מישל פורטמן.

גילוי נאות: בני פירסט – כעובד המשרד להגנת הסביבה, היה חבר בוועדות התכנון

מקורות

1. אלתרמן ר וכרמון ד. 2011. התשמע קולי? הזכות להתנגד בפני מוסדות התכנון בחוק ובפועל. מחקרי המרכז לחקר העיר והאזור, הטכניון – מכון טכנולוגי לישראל.
2. בג"ץ 7737/14, 8077/14, 8079/14, מיום 22.12.2015. עיריית יוקנעם ואח' נגד המועצה הארצית לתכנון ולבנייה ואח'.
3. בוסו נ. 2017. מנהל רמ"י: אין צורך בשיתוף הציבור בתכנון, זו המצאה של פוליטיקאים. *The Marker*. 28. ביוני.
4. פירסט ב. 2014. צמיחתה של תרבות ירוקה – מאבקים סביבתיים בישראל והשפעתם על המרחב. מחקרי פלורסהיימר, פרסום מס' 1/85. האוניברסיטה העברית בירושלים.
5. פיש ד. 2004. צדק סביבתי בישראל: המפגש בין דיני זכויות האדם ודיני איכות הסביבה. *משפט וממשל* ז: 911-943.
6. שומרי הבית, סביבה קיימות הגינות. 2013. מודעת פרסומת בעיתונות המודפסת. 4 בנובמבר.
7. Arnstein SR. 1969. A ladder of citizen participation. *Journal of the American Planning Association* 35(4): 216-224.
8. Dear MJ. 1992. Understanding and overcoming the NIMBY syndrome. *Journal of the American Planning Association* 58(3): 288-299.
9. Klein I and Fischendler I. 2015. The pitfalls of implementing host community compensation: A power balance perspective. *Land Use Policy* 49: 499-510.
10. Lake R. 1993. Planners alchemy transforming NIMBY to YIMBY. *Journal of the American Planning Association* 59(1): 87-93.
11. Livezey E. 1980. Hazardous waste. *The Christian Science Monitor*. November 6.
12. Singer M. 2014. Neighborhood opposition or community inclusion? Understanding response to the siting of human services facilities for people with special needs (M.A. Thesis). Jerusalem: The Hebrew University of Jerusalem.
13. Wolsink M. 1994. Entanglement of interests and motives: Assumptions behind the NIMBY-theory on facility siting. *Urban Studies* 31(6): 851-866.
14. Wolsink M. 2006. Invalid theory impedes our understanding: A critique on the persistence of the language of NIMBY. *Transactions of the Institute of British Geographers* 31(1): 85-91.
15. Wolsink M. 2012. Undesired reinforcement of harmful 'Self-Evident Truths' concerning the implementation of wind power.

נספחים (זמינים באתר)

Appendix 1
