

היש בסביבה נציג לבריאות הציבור? הפוליטיקה של הסביבה כפוליטיקה מחוללת משילות

מיכל לרון*

תקציר. בעשורים האחרונים של המאה העשרים החלה רווחת תפיסה שלפיה יש לשתף את הציבור בזירות משילות וקבלת החלטות בתחומים שונים. התפיסה הביאה לתהליכים כגון מיסוד תהליכי ערעור והתייעצות שבהם מעורבים אזרחים, שילוב שחקנים חוץ-ממסדיים כנציגי ציבור לגיטימיים והתפתחות זירות משילות חדשות. המאמר בוחן מה אפשר את תהליכי השיתוף האלה ואת הפיכתם של שחקנים חוץ-ממסדיים לנציגי ציבור לגיטימיים בעלי עוצמה. בהתבסס על שני מקרי בוחן היסטוריים של מאבקים אזרחיים בוחן המאמר את זירת התכנון וסוגיות של בריאות וסביבה בישראל. מניתוח ראיונות ותצפיות ומסקירת מסמכים וקטעי עיתונות עולה כי אקטיביזם סביבתי הפך את הבריאות והסביבה לסוגיות פוליטיות ואת ארגוני הסביבה לנציגי ציבור לגיטימיים. לטענתי, בין הפוליטיקה של הסביבה ובין הסביבה הפוליטית מתקיימים יחסים דיאלקטיים של שינוי ומיסוד. אקטיביזם סביבתי משנה את זירות המשילות, והשינויים המתמסדים בזירות המשילות מובילים לשינויים באסטרטגיות הפעולה. הבנה היסטורית של תהליכים אלו, שאותם אני מכנה פוליטיקה מחוללת משילות, עשויה לתרום לקידום סוגיות של בריאות וסביבה בהווה ובעתיד.

מילות מפתח: בריאות וסביבה, אקטיביזם סביבתי, משילות, ארגוני סביבה

מבוא

בעשורים האחרונים של המאה העשרים החלה רווחת תפיסה שלפיה יש לשתף את הציבור בזירות של משילות, למשל בתחום הסביבה (Greenspan et al., 2021). תפיסה זו נובעת מהאמונה שיש לשיתוף כזה יתרונות רבים, מחיזוק הדמוקרטיה ושילוב קהילות חלשות ועד צמצום עלויות וחיזוק הלגיטימיות של השלטון (בנבנישתי ושגיא, 2005; נגיד, 2015). אסטרטגיות של פעולה קולקטיבית, שבעבר נתפסו כבעיות שמפריעות לסדר הציבורי, הפכו בהדרגה למקובלות, ושחקנים אזרחיים חוץ-ממסדיים הפכו לנציגי ציבור לגיטימיים. בד בבד נוצרו זירות משילות חדשות, ומומחים מתחום התכנון, המדיניות הציבורית והמשפט מעצבים כלים ומנגנונים לצורכי גישור, שימוע ומניעת קונפליקטים וממליצים ליידע את הציבור, לייצגו ולשתף אותו במגוון דרכים ומידות.

* ד"ר מיכל לרון, מכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל

מאמר זה מציע פרספקטיבה היסטורית לשאלה מה היו הגורמים שאפשרו את פתיחת זירות המשילות בפני שחקנים חוץ-ממסדיים, את תפיסתם כנציגי ציבור לגיטימיים ואת שיתופם בתהליכי קבלת החלטות. בהתבסס על התיאוריה המבנית של אנתוני גידנס (Giddens, 1984), המתמקדת בפרקטיקות חברתיות כדי לחשוף את הדיאלקטיקה בין פעילות למבנה (Bernstein, 1989), נבחנות במאמר שתי שאלות משנה: (1) מהן אסטרטגיות הפעולה הקולקטיבית ששינו את זירת התכנון והפכו את הבריאות והסביבה לסוגיות פוליטיות ציבוריות, ואת ארגוני הסביבה ל"נציגי ציבור שעניינם איכות הסביבה"? (2) איך השפיעה זירת התכנון על אסטרטגיות הפעולה והשיח של פעילי הסביבה? כדי לענות על שאלות אלו אחבר בין שני גופי ידע: ניתוח הפוליטיקה של הסביבה בהסתמך על הספרות העוסקת בתנועות חברתיות, וניתוח הסביבה הפוליטית בהסתמך על הספרות העוסקת במשילות. החיבור בין השניים מאפשר להתחקות אחר הסוציולוגיה הפוליטית של המשילות, שאותה אני מכנה פוליטיקה מחוללת משילות, בהקשר של בריאות וסביבה. הרעיון של פוליטיקה מחוללת משילות יודגם באמצעות שני מקרי בוחן. האחד הוא מאבק סביבתי משנות השישים שהתחולל בתקופה שקדמה למיסוד התהליכים של שיתוף ציבור. מאבק זה כלל דפוסי שיתוף בסיסיים בלבד כגון שקיפות הדיונים בכנסת, עיתונות חופשית והפגנות. המאבק השני התקיים בשנות התשעים, בתקופה שבה תהליכי שיתוף וולונטריים החלו להיות מקובלים בעולם והמאבק נגע למיסודם ונשען על הישגי עבר. בעזרת ניתוח שני המאבקים האלה מתוארת הדרך שבה השתנו דפוסי ההשתתפות והמשילות ומוצגת הטענה העיקרית במאמר: שיתוף הציבור באופן וולונטרי, כחלק ממה שמכונה המשילות החדשה, שואב את כוחו מדפוסי ההסדרה המאפיינים משילות מדינתית.

סקירת ספרות

משילות

מושג המשילות (governance) זוכה בעשורים האחרונים להתעניינות רבה, והוא מופיע בספרות ובשיח הפופולרי בהקשרים שונים וטעון במגוון משמעויות ופרשנויות (Hirst, Pierre & Peters, 2020; 2000). לפי ההגדרה הרחבה של בוב ג'סופ (Jessop, 1999), משילות היא כל דרך של תיאום בין גורמים חברתיים המצויים ביחסים של תלות הדדית – החל באינטראקציות דיאדיות פשוטות וכלה בחלוקת עבודה חברתית מורכבת. באופן מסורתי, משילות נתפסה כהפעלה של כוח שלטוני על ידי מנהיגים פוליטיים (Kjaer, 2004), ומתוך כך תיארה את מידת יכולתה של הממשלה לשלוט ביתר מוסדות המדינה, בכלכלה ובחברה (Peters, 2000).

השינוי ביחס כלפי שיתוף הציבור וייצוגו מתואר בספרות העוסקת במשילות כחלק משינוי רחב יותר, שכולל מעבר ממשילות מדינתית היררכית הפועלת מתוקף חוק למשילות וולונטרית, היברידית ואינטראקטיבית המבוססת על השתתפות אופקית ועל חתירה להסכמות באמצעות שיתוף, שקיפות, דיאלוג וחתירה לקונסנזוס (Jessop, 1999; Rhodes, 2017; Pierre & Peters, 2020; Keping, 2020). ב"משילות החדשה" הזאת, הסמכות הפורמלית של המדינה – קרי הממשלה – נתפסת ככזאת שנושעת יותר ויותר על

סמכות בלתי פורמלית שהולכת ומחליפה אותה (Jessop, 2020). במובן זה, רעיון המשילות מייצג אלטרנטיבה לממשלה (Hirst, 2000).

ברם ספרות זו, המתמקדת בתיאור דפוסי משילות, נוטה להתעלם מן הסוציולוגיה הפוליטית של המשילות, העוקבת אחר האופנים שבהם מעוצבות זירות פעולה בשדה המשילות וצומחות עמדות שמאפשרות לשחקנים חברתיים להשתתף בהן. במאמר זה אני מתמקדת בחלקם של השחקנים החברתיים בתהליך מיסודה של המשילות. לטענתי, דגמי המשילות אינם מתעצבים בחלל ריק ואינם מועתקים כמוצר מוגמר מחברות אחרות; הם מתעצבים בתוך הקשר פוליטי קונקרטי של מאבקים המתקיימים בין קבוצות בעלות אינטרסים ומשאבים שונים. לפיכך, בדיון על משילות יש לכלול את יחסי הכוחות בין השחקנים בשדה ואת "פוליטיקת העימות" המתנהלת ביניהם.

סוציולוגיה פוליטית

במונח פוליטיקת עימות (contentious politics) מתייחסים צ'רלס טילי וסידני טארו (Tilly & Tarrow, 2015) לפעולה קולקטיבית פומבית שבאמצעותה שחקנים מעלים תביעות, בדרך כלל מול הרשויות. פעולה כזאת עשויה להסתמך על דרכים מוכרות של פעולה קולקטיבית (רפרטוארים) ועל המצאה של דרכי פעולה חדשות, על עיצוב בריתות עם גורמים משפיעים מן הפוליטיקה המוסדית ועל שילוב של שגרות מוסדיות וחופי מוסדיות כדי לקדם את התביעות האמורות.

מהגדרה זו עולה כי בפוליטיקת העימות טמון פוטנציאל יצירתי לעיצוב זירות קיימות וחדשות של פעולה פוליטית ולעיצוב משמעויות חדשות של מושג הפוליטי, המערערות על תפיסות קיימות ומציעות להן חלופות. לפיכך, בד בבד עם מאבקן של קבוצות על קידום אינטרסים סותרים (למשל הגדרת ייעוד הקרקע באזור מסוים), מתנהל גם מאבק על כללי המשחק שבאמצעותם ולפיהם מתנהלת הזירה הפוליטית. בשל כך מאבקים אלו עשויים להביא לשינוי כללי המשחק, או במונחיו של קלאוס אופה (Offe, 1985) – לשינוי פרדיגמטי.

אופה השתמש במושג הפרדיגמה הפוליטית (political paradigm) כדי לעסוק בשאלה במה עוסקת הפוליטיקה (Offe, 1985): מהם הערכים והנושאים העקרוניים של פעולה קולקטיבית? מיהם השחקנים? כיצד הפכו לשחקנים קולקטיביים? מהן הטקטיקות והצורות המוסדיות ההולמות שבאמצעותן צריך להתנהל קונפליקט פוליטי? אחרי מלחמת העולם השנייה ועד תחילת שנות השבעים, הפרדיגמה הפוליטית הדומיננטית כללה ערכים ונושאים שהיו קשורים בצמיחה כלכלית, בחלוקת משאבים ובביטחון. המשימה של המדיניות הציבורית הייתה להבטיח תנאים שבהם תהליך הייצור התעשייתי והצמיחה ימשיכו להתקיים. התמקחות קולקטיבית, תחרות בין מפלגות וממשלה שמייצגת את המפלגה הנבחרת היו המנגנונים הבלעדיים לפתרון קונפליקטים פוליטיים, והם נתמכו בתרבות אזרחית שהדגישה ערכים של מוביליות חברתית, צריכה, סמכות וסדר. תרבות אזרחית זו לא הדגישה השתתפות פוליטית.

בשנות השבעים הופיעו התארגנויות קולקטיביות שזכו לכינוי "תנועות חברתיות חדשות" (new social movements), ואיתן הופיעה פרדיגמה פוליטית חדשה שהנושאים

הדומיננטיים שלה היו דאגה לאיכות החיים של האזרח ולזכויותיו, דאגה למרחב הפעולה או דאגה ל"עולם החיים" (עולם המיקרו של חיי היומיום) בנושאים כגון הגוף (תחום שעסקה בו התנועה הפמיניסטית), הזהות המינית (תחום שעסקה בו התנועה הלהט"בית), הבריאות, התנאים הפיזיים של החיים בשכונה ובעיר וההישרדות של המין האנושי באופן כללי (תחומים שעסקה בהם התנועה הסביבתית) (Offe, 1985). בתחום איכות הסביבה, באמצע שנות השישים איבדה תנועת השימור את הדומיננטיות לטובת התנועה הסביבתית המודרנית, שהגדירה את הסביבה לא כמשאב לאומי אלא כזכות יסוד של הפרט (Bosso, 1997). התאגדויות אליטיסטיות כגון ארגון סיירה קלאב¹ נחלשו לטובת ארגונים רדיקליים יותר כדוגמת גרינפיס, שניהלו קמפינים חדשניים. במובן זה, התנועה הסביבתית הושפעה משאר תנועות המחאה שפעלו בתקופה זו והשפיעה עליהן (Carter, 2001). משנות התשעים ואילך הוקמו אלפי תנועות שורשיות (grassroots) מקומיות, ויש הרואים בהן גל שלישי של תנועה אקולוגית אחרי תנועת השימור והתנועה הסביבתית (Bosso, 1997). בישראל, שבה כונתה תקופה זו "תקופת הקיימות" (פירסט, 2013), חל אז מעבר מאוריינטציה מדינתית לאוריינטציה של חברה אזרחית (גרינשפן, 2015).

אולריך בק (Beck, 1997) כינה פוליטיקה חדשה זו בשם "תת-פוליטיקה" (sub-politics), ובכך התכוון לפעולה פוליטית הצומחת מלמטה ומביאה לפוליטיזציה של תחומים חברתיים וכלכליים (עסקים, מדע, חיי היומיום) שעד להופעתה נתפסו כא-פוליטיים. הפוליטיקה המנוהלת על ידי הגופים המוסמכים לכך – בתי המחוקקים, המפלגות, איגודי העובדים – דועכת, ואילו סוכנים מחוץ למערכת הפוליטית, כגון קבוצות של מומחים, תנועות חברתיות ואפילו אינדיווידואלים עם אומץ אזרחי, מורשים להתחרות זה בזה על הכוח לעצב את הפוליטי. גם בק, כמו אופה (Offe, 1985), טען שתת-פוליטיקה משנה את כללי המשחק הפוליטי, וכי המחקר של הסוציולוגיה הפוליטית צריך להציג את היוסודות של החלטות פוליטיות שקובעות את הפוליטיקה, פותחות אותה לאפשרויות חדשות של פעולה ומעצימות אותה (Beck, 1997).

הסוציולוגיה הפוליטית של המשילות

כדי להתמקד בתהליך העיצוב של דגמי המשילות יש להסב את המבט מן הפוליטיקה המתנהלת בתוך זירות המשילות אל ה"פוליטיקה המחוללת משילות" (לרון, 2010), כפרפרזה על הפוליטיקה המחוללת של גידנס (Giddens, 1994). זוהי פוליטיקה מסדר שני, "הפוליטיקה של הפוליטיקה" (Beck, 1997), שעוסקת במאבק על עיצוב כללי המשחק שלפיהם תתנהל המשילות: אילו נושאים ראויים להידון במסגרת המשילות, מי רשאי להשתתף בה, איזה סוג של השתתפות אזרחית מתאפשר בה, ועוד. לטענתי, תכליתה העיקרית של הפוליטיקה מחוללת המשילות היא ליצור עמדת סמכות לגיטימית בזירה, והסוגיה העומדת במרכזה היא הגדרת הציבורי. הסיבה לכך היא שכאשר אזרחים עברו משיטות מסורתיות של ייצוג אינטרסים לסגנון פוליטי המבוסס

1 ארגון Sierra Club נוסד בארצות הברית בשנת 1892 והוא אחד מארגוני השימור הגדולים ביותר בעולם.

יותר על השתתפות (Dalton et al., 1990), הם חתרו תחת ההבחנה הליברלית בין הפרטי לציבורי בכך שסירבו לזהות את הציבורי עם הפוליטיקה הטכנוקרטית והבירוקרטית שמנהלת המדינה. כפי שטען אלן טוריין (Touraine, 1988), החיים הפרטיים – כיום יותר מתמיד – הם ציבוריים, הם חלק מתחומי העניין של תנועות חברתיות, והם תמה מרכזית בהתהוותם של קונפליקטים חברתיים. חדשנותן של התנועות החברתיות מתבטאת בראש ובראשונה בדרישתן להפוך את הפרטי לציבורי ולוודא כי הציבורי מנוהל על ידי הציבור. לפיכך, לטענתי, המאבק על משמעותו של הציבורי הוא מאפיין מרכזי של הפוליטיקה מחוללת המשילות. אם השחקנים בשדה הפוליטי חותרים לקבע את המבנה החברתי לפי האינטרסים שלהם, אפשר לראות בדגמי המשילות המתגבשים את המימוש המוסדי האונטולוגי של המאבק האפיסטמולוגי המתנהל סביב סוגיית הציבוריות. אם כן, כינון זירות משילות הוא תוצר של פוליטיקת עימות. עם זאת, זירות המשילות, כמו כל מבנה שהתמסד, מגדירות ומגבילות את מרחב הפעולה של הפוליטי ואת תנאי ההשתתפות בו. לכן הישגים שהתמסדו במאבק אחד משמשים נקודת פתיחה למאבק שיבוא אחריו.

מטרת המחקר

כמו גידנס (Giddens, 1984), שדן בסוגיית הקשר בין המבנה לפעילות בדרך היסטורית ודינמית (ריצר, 2006), המחקר מבקש לבחון – באמצעות שני מקרי בוחן היסטוריים של אקטיביזם סביבתי – את השינויים שחלו בהסדרי המשילות וההשתתפות בזירת התכנון הישראלית כתולדה של פוליטיקה מחוללת משילות. כלומר, מטרתו לבדוק כיצד נפתחו זירות המשילות בפני שחקנים חוץ־ממסדיים, כיצד הם נתפסו כנציגי ציבור לגיטימיים וכיצד שותפו בתהליכי קבלת החלטות. לצד זאת, המטרה היא לנתח את אסטרטגיות הפעולה ששימשו במקרי הבוחן כתולדה של תנאי ההשתתפות שהתאפשרו בזירת התכנון בתקופה ההיסטורית שבה התקיים כל אחד מן המאבקים. לפיכך, שאלות המשנה הן:

- (1) מהן אסטרטגיות הפעולה הקולקטיבית ששינו את זירת התכנון והפכו את הבריאות והסביבה לסוגיות פוליטיות ציבוריות, ואת ארגוני הסביבה לנציגי ציבור שעניינם איכות הסביבה? (2) כיצד השפיעה זירת התכנון על אסטרטגיות הפעולה והשיח של פעילי הסביבה?

מתודולוגיה

המאמר מבוסס על מחקר היסטורי של שני מקרי בוחן שבהם שחקנים אזרחיים ביקשו לקדם סוגיות של בריאות וסביבה ונאבקו על תנאי ההשתתפות והייצוג בזירת התכנון ובזירות משילות נוספות (כגון הזירה המשפטית) (לרון, 2010). יתרונותיו של חקר מקרה הם התבוננות מעמיקה במקרה ספציפי ובחינתו בראייה רחבה, תיאורטית וכוללנית, והיכולת לעשות שימוש בכמה שיטות מחקר (יוסיפון, 2016).

הנתונים נאספו מתוך עבודת שדה שכללה ראיונות ותצפיות, וכן מתוך חומרים ארכיוניים. בשלב הראשון ערכתי מחקר גישוש שבמהלכו אספתי חומר רב על התנועה הסביבתית ועל המדיניות הסביבתית בישראל, מאתרי אינטרנט, מחומרים כתובים

ומתצפיות בכנסים ובימי עיון. כמו כן ראייתי פעילים בארגוני סביבה ובעלי תפקידים במשרד להגנת הסביבה (שעד 2006 נקרא המשרד לאיכות הסביבה).

בשלב השני בחנתי שני מקרים של מאבקים סביבתיים. האחד הוא המאבק נגד הקמתה של תחנת הכוח רדינג ד בתל אביב בשנות השישים, תקופה המזוהה בספרות כנקודת התחלה בהתפתחותה של התנועה הסביבתית בעולם ובהתפתחות התנועות החברתיות החדשות בכלל (הרמן, 1996), למרות הנטייה לייחס את התפתחות התנועה הסביבתית בישראל לתקופה מאוחרת יותר (טל ואחרים, 2011). המאבק השני, נגד הקמת המשרפה באזור התעשייה ברמת חובב, התחולל כ-30 שנים מאוחר יותר – תקופה שבה המונחים פיתוח בר קיימא ועקרון הזהירות המונעת כבר אומצו בעולם וקיבלו תוקף רשמי (Kamieniecki, 1993).

הקריטריונים לבחירת שני המאבקים היו מאפיינים שיוכלו לשמש בסיס להשוואה – מאבקים בהיקפים דומים, מספר דומה של גורמים מעורבים ומידה דומה של תהודה ציבורית – אך גם שונות ביניהם, שתוכל לחשוף את התמורות שחלו במהלך השנים בתנועה הסביבתית ובמשילות מבחינה דיאכרונית. על אף השפעותיה של הפוליטיקה הסביבתית העולמית ולצד ההכרה בהן, המאמר מתמקד בשינויים שהתרחשו בפוליטיקה הישראלית, במטרה לבחון את הדיאלקטיקה בין מבנה לפעילות. היגיון מתודולוגי זה אפשר לבחון את ההתפתחות של יכולות, עמדות סמכות והסדרי משילות במאבק המוקדם ואת הפיכתם ליכולות, עמדות סמכות והסדרי משילות המהווים נקודת פתיחה של המאבק המאוחר.

איסוף הנתונים לגבי שני המאבקים נעשה מתוך ראיונות עם גורמים שהיו מעורבים במאבקים; פרוטוקולים של ישיבות הנהלה של ארגוני סביבה, של רשויות מקומיות ושל דיונים בכנסת; רישומי פעילים שתיעדו את המאבק שהשתתפו בו; חלופות מכתבים; מסמכים, ובהם תסקירי השפעה על הסביבה, כתבות בעיתונים ודוחות שפרסמו ארגוני סביבה. בסך הכול נערכו בשנים 2003-2010 44 ראיונות ועשר תצפיות. המקורות העיקריים לאיסוף המסמכים היו ארכיון הכנסת, הספרייה הלאומית, ופעילים שהיו מעורבים במאבקים ותיעדו אותם.

רוברט יין (Yin, 2018) מבחין בין שלושה סוגי מקרי בוחן: תיאוריים – כאלה שמטרתם לתאר תופעה, הסבריים – כאלה שמטרתם להסביר כיצד ומדוע נוצרו תנאים מסוימים או מדוע התרחש רצף אירועים מסוים, ומגששים – כאלה שמטרתם לזהות את השאלות או הפרוצדורות שבהן ייעשה שימוש במחקר. מקרי הבוחן במחקר זה שייכים לסוג השני, והם נותחו כדי להסביר את התופעה. מגוון מקורות המידע אפשר את ניתוח הנתונים באמצעות הצלבה (טריאנגולציה) בין הממצאים השונים ותיקוף שלהם.

ממצאים

מערכת התכנון הישראלית מוסדרת בחוק התכנון והבנייה, תשכ"ה-1965. החוק מסדיר את פעילותה של המועצה הארצית לתכנון ולבנייה, וכן את פעילותן של שש ועדות תכנון מחוזיות ו-68 ועדות מקומיות. כל שינוי בשימוש הקרקע וכל פעולת פיתוח מצריכים קבלת היתר ממוסדות התכנון האלה (כהן, 2008). אף על פי שמערכת התכנון בישראל פועלת באופן ריכוזי יחסית לארצות המערב (אלתרמן, 1990; כהן, 2008; 2005; Shmueli), רכיבים

שונים בחוק התכנון והבנייה נועדו להפוך את תהליך התכנון לשקוף. הגשת תוכניות לוועדות תכנון חייבת להתפרסם בעיתונים, הציבור רשאי להגיש התנגדויות פורמליות נגד פרויקטים שעלולים להשפיע עליו (כפי שקובע סעיף 100 בחוק), והממשלה, כמו כל יום פרטי, חייבת לציית להנחיות החוק ביוזמות הפיתוח שהיא מובילה (טל, 2006). כפי שאתאר להלן, הסדרים אלו היו מושא למאבקים משום שהציבור לא הסתפק בעמדתו האפיסטמולוגית כמי שרשאי להתנגד, ואילו הממשלה התנגדה לעמדתה האפיסטמולוגית כיזמית אחת מני רבים הכפופה לפרוצדורה של זירת התכנון.

תיאור מקרה 1: המאבק נגד הקמת תחנת הכוח רדינג ד

תכנון תחנת הכוח רדינג ד לא הרחק מאזורי המגורים בצפון תל אביב החל עוד בשנת 1962. לטענת חברת החשמל, כל הגורמים הנוגעים בדבר הביעו את הסכמתם לתוכנית (ווייט ורימון, 1968). אולם בתחילת 1967, כשחברת החשמל הגישה את תוכניתה לוועדת התכנון והבנייה המחוזית של תל אביב, ביקשה הוועדה לוודא שתחנת הכוח לא תהווה סיכון בריאותי לתושבי הסביבה. לפיכך החליטה הוועדה בהתבססה על חוק התכנון והבנייה "לאסור בנייה בשטח התוכנית עד לקבלת תוצאות הבדיקות [...] שהיו אמורות להיערך] על ידי לשכת הבריאות ועד לגמר הדיונים בהתנגדויות שיוגשו (אם יוגשו) לתוכנית לאחר שתופקד" (ועדה מחוזית, 1967). לפיכך נערכו מחקר תברואתי מזורז ומדידות של זיהום האוויר. ברם, המומחים שביצעו את המחקר הזהירו בעצמם שהבדיקות שנערכו הן חלקיות בלבד, והביעו חשש מבניית התחנה הגדולה בלב אזור מגורים (קוטלר, 1967א).

כשפורסמו כוונותיה של חברת החשמל לבנות תחנת כוח במתחם שכבר כלל שלוש תחנות פעילות, התעוררה התנגדות ציבורית רחבה לתוכנית. בכנסת התקיים דיון "בסכנת זיהום האוויר בתל אביב ובגוש דן, כתוצאה מבינוי תחנת רדינג" (מבקר המדינה, 1971, עמ' 277). בתגובה טען ראש הממשלה לוי אשכול ש"עיקר גישתם המוטעית של הסביבתנים טמונה באמונתם שיש להם הזכות להשפיע על כיוון הפיתוח בישראל" (Mandelbaum, 1977, p. 168), ושר האוצר פנחס ספיר האיץ בחברת החשמל לגשת מייד להקמת התחנה כדי ליצור עובדות מוגמרות לפני שיתפתח דיון פומבי בעד או נגד הקמתה (קוטלר, 1967א). הממשלה בתקופה זו הייתה מחויבת לגמרי לנושא הפיתוח (Yishai, 1998). חברת החשמל, בהיותה תאגיד ממשלתי, הייתה נתונה לפיקוחו של משרד הפיתוח, והוא פעל יותר כנציג של חברת החשמל מאשר כרגולטור שלה (Mandelbaum, 1977).

התעצמות הביקורת בציבור הביאה את הממשלה לנסח הצעת חוק ממשלתית שלפיה "הממשלה רשאית, על פי הצעת חברת החשמל לישראל בע"מ, לאשר תוכנית לבנייה ולהפעלה של תחנת כוח חשמלית, בשטח הנמצא בתחום עיריית תל אביב יפו. [...] הקמת תחנת הכוח, הפעלתה והשימוש בה לא יהיו טעונים רישיון היתר" (חוק תחנת הכוח תל אביב, תשכ"ז-1967). הממשלה תידע את ועדת התכנון המחוזית על האישור הזה ולחבריה יינתנו 14 יום להציג את עמדתם, אולם מרגע שתאושר התחנה על ידי הממשלה היא לא תהיה כפופה עוד לחוק התכנון והבנייה (טל, 2006). הצעת חוק זו, שכונתה חוק רדינג, הובאה לאישור הכנסת ועוררה התנגדות עזה בתוכה ומחוצה לה. חברי כנסת טענו כי הממשלה מזלזלת באופיו הדמוקרטי של תהליך התכנון (טל, 2006), ושהואיל והחוק מונע

את הצגת התוכנית להערוותיו ולהסתייגותיו של הציבור הוא מקצץ "בזכותו של האזרח להביע את דעתו לגבי עניין הנוגע לו, לבריאותו ולרכושו ישירות" (כנסת ישראל, 1967, עמ' 2889).

מחוץ לכנסת התארגנו תושבים שגרו בסמיכות לרדינג והקימו את "ועד תושבי צפון תל אביב לחיסול מפגע רדינג". הוועד פרסם מודעות בעיתונות נגד הקמת התחנה, ערך הפגנות והחתים אלפי תושבים על עצומות (קוטלר, 1967; Laster, 1973). "חובת הממשלה", נאמר בעצומה, "להעדיף את בריאות הציבור על רווחיות חברה אינטרסנטית" (קוטלר, 1967). במודעות שפרסם איים הוועד כי "תושבי צפון תל אביב לא יבחרו במפלגות שיתמכו בהקמת רדינג ד' [...] ובאלו] שיתנו ידם לפרוטקציוניזם חקיקתי המסכן את בריאותנו ומגן על המפגע במקום להגן עלינו" (ועד תושבי צפון תל אביב, 1967א). ואכן, במודעה שהתפרסמה לאחר העברת החוק בכנסת ציין הוועד את אופן ההצבעה של המפלגות ואת שמות חברי הכנסת, ובפנייה אל האזרחים כתב: "ביום הבחירות, הוא יום הפירעון, לכשתבואנה אותן המפלגות לחזור אחריכם [...] הטיחו בפניהן את כל חרפתן במילה אחת: רדינג!" (ועד תושבי צפון תל אביב, 1967ב).

שחקן נוסף שהתנגד לחוק רדינג היה ארגון סביבתי בשם מלר"ז, המועצה הציבורית למניעת רעש וזיהום אוויר בישראל. מלר"ז הוקם ונוהל על ידי מתנדבים, רובם מומחים מתחומי המשפט והמדע. היה זה הארגון האזרחי הראשון שהעלה על סדר היום הציבורי בישראל סוגיות סביבתיות כגון זיהום אוויר. הארגון הוא גם זה שיזם לצד ההסתדרות הרפואית את חוק מניעת מפגעים, תשכ"א-1961 (כתב "ידיעות אחרונות", 1960), שנתפס כחוק הסביבתי הראשון בישראל ואף כאחד החוקים הסביבתיים הראשונים בעולם (לסטר, 1991). במאבק נגד רדינג ד עשה מלר"ז שימוש נרחב בזירה התקשורתית, כפי שעשה גם ועד התושבים. כמעט מדי יום הופיעו בעיתונות עדויות ואזהרות מצד מומחי מדע, ביטחון ומשפט שהביעו את הסתייגותם מן התוכנית (קוטלר, 1967, 1967ב, 1967ג, 1967ד, 1967ה), ושר הבריאות ישראל ברזילי הותקף על שהוא "נותן ידו להקמת מפעל העלול לזהם את האוויר ולפגוע בבריאות תושבי תל אביב" (קוטלר, 1967ד). בתוך הכנסת הפעיל מלר"ז לובי של חברי כנסת שתמכו במאבק, ניסה לגבש רוב בממשלה ובכנסת נגד הצעת החוק הממשלתית, והכין הצעת חוק פרטית שלפיה תיאסר כל בנייה ללא אישור ועדות בניין ערים (קיסרי, 1967; רימון, 1967א). הממשלה מצידה נאבקה על סמכותה לקבל החלטות בשם האינטרס הציבורי בלי לערב בהן את הציבור. כדברי שר הפיתוח משה קול, "חזקה על הממשלה שהיא תדע למצוא את היחס המתאים בין טובת הציבור הכללי והאינטרסים הכוללים שלו לבין פגיעה אפשרית בשטח מסוים" (כנסת ישראל, 1967א, עמ' 2838-2841). בסופו של דבר, למרות התנגדותם של כמה חברי כנסת ואף שהקמפיין בכללותו זכה לתהודה ציבורית מרשימה, אושר חוק תחנת הכוח תל אביב, תשכ"ז-1967 שעקף את חוק התכנון והבנייה. הממשלה אישרה את הקמת תחנת רדינג ד בתל אביב (צימוקי, 1968), וזו עמדה על תילה כשנתיים לאחר מכן. מבחינת בריאות התושבים, שהייתה המטרה העיקרית שלשמה נהל המאבק, אפשר לומר שהקמפיין הציבורי נכשל; אלא שבמישור הפוליטי היה מאבק זה מרשים בעוצמתו, בהיקפו ובחדשנותו.

ההמצאה של הסביבתי כפוליטי

על חדשנותו של הקמפיין הציבורי נגד רדינג ד אפשר ללמוד ממידת ההתנגדות שהוא עורר בקרב שרים וחברי כנסת. סגן שר הפיתוח דיבר על "הפסיכოזה הציבורית שנוצרה" (כנסת ישראל, 1967ב, עמ' 2906). חבר כנסת אחד טען שנציגי מלר"ז מציגים את נבחרי הציבור "כאויבי בריאות הציבור" אף שאלה "מוכיחים יום־יום את נאמנותם ואת דאגתם לבריאות הציבור" (כנסת ישראל, 1967ב, עמ' 2896), ואילו חבר כנסת אחר התלונן שהוא "לא שותף לתעמולה שעושה מלר"ז ואחרים [...]". לא צריך לפרסם שמות ולאיים על מישוה" (כנסת ישראל, 1967ב, עמ' 2895). תגובות אלו מלמדות כי הפעילות הפוליטית החוץ־ממסדית, שבק כנגד אותה תת־פוליטיקה (Beck, 1997), לא הייתה מקובלת באותה תקופה ונתפסה אצל חברי הכנסת כמאיימת. אך היו גם כאלה שברכו עליה וקיוו ש"גם בעניינים אחרים יקומו 'מלר'זים' שונים [...] וכי הממשלה תרגיש שיש ביקורת של הציבורי" (כנסת ישראל, 1967ב, עמ' 2902).

אם כן, לצד הוויכוחים שעוררה תוכנית רדינג ד על גובה הארובות ועל סוגי הדלקים שיימצאו בתחנה, התעורר דיון סוער לא פחות סביב השאלה מיהם נציגיו הלגיטימיים של הציבור ומיהם בעלי הסמכות והאחריות שצריכים ויכולים להשתתף בתהליך תכנון המרחב. באופן פרדוקסלי, אף שהחוק החדש עקף את מערכת התכנון ותחנת הכוח אכן הוקמה, המאבק תרם הן לחיזוק מעמדה של מערכת התכנון הן לחיזוק מעמדן של סוגיות בריאות וסביבה בישראל. הסיבה לכך הייתה שהמאבק התנהל למעשה בין שתי פרדיגמות פוליטיות (Offe, 1985), וחולל שינוי בכללי המשחק הפוליטי בכך שהעלה לדיון את חמש השאלות: 1. כיצד צריך להיראות המרחב הציבורי (כלומר, האם נכון למקם מתקני תעשייה מזהמים בלב המרחב העירוני), 2. מהם האינטרסים של הציבור שנציגיו צריכים להגן עליהם, 3. מיהו הציבור, 4. מיהם נציגי הציבור, 5. היכן צריך להתקיים הדיון הציבורי.

בנוגע לשאלת מיקום התעשייה במרחב הציבורי העירוני, וכנגד הטענה שהארובה המתוכננת להיבנות בתל אביב נמוכה מדי ולכן מסכנת את בריאות הציבור, ציינו התומכים בהקמת התחנה כי הארובה המתוכננת איננה נמוכה מאלה שנבנות ברחבי ארצות הברית ואנגליה (ווייט ורימון, 1968), וגם שם תחנות הכוח ממוקמות במרכזי הערים (כנסת ישראל, 1967ב, עמ' 2906). לפי פרדיגמה פוליטית זו, בעיות כגון זיהום אוויר הן תוצר לוואי בלתי נמנע של תהליכי התיעוש והמודרניזציה, ואל להן לעצור את תנופת הפיתוח, כפי שצוטט בעיתונות: "משרד הפיתוח – לדברי פקידי הבכירים – אינו נבהל מלחץ ציבורי נגד הקמת התחנה ברדינג, מזיהום אוויר או מצחנה. כרך בגודל תל אביב – הם מטעימים – אינו יכול להימלט מזיהום אוויר 'מסוים'" (קוטלר, 1967א).

תפיסה זו של המרחב העירוני נגזרת מן האופן שבו מוגדרים האינטרסים של הציבור, שנבחרו צריכים להגן עליהם. לפי הפרדיגמה הפוליטית הישנה, נציגי הציבור – כלומר נבחריו במפלגות, בכנסת ובוועדי העובדים – צריכים להבטיח לו בראש ובראשונה ביטחון תעסוקתי וצמיחה כלכלית. לכן מועצת פועלי תל אביב ועיריית תל אביב תמכו בהקמת התחנה, בתקווה שבנייתה תעסיק מובטלים רבים (קוטלר, 1967ב). זו גם הסיבה לכך שכשחברת החשמל הצהירה כי "צפוי מחסור בחשמל כבר בשנת 1969, אם לא תוקם רדינג בתל אביב" (רימון, 1968א), היא למעשה הגדירה את המאבק נגד רדינג כסכנה לאינטרס

הציבורי העליון. המסקנה של חברי הכנסת הייתה ש"חייבים להכריע לפי האינטרס הציבורי" (כנסת ישראל, 1967ב, עמ' 2906).

מכאן שהציבור, שעל האינטרסים שלו צריך לשמור ואותם יש לייצג, הוא ציבור צרכני החשמל בענפי התעשייה ובמשקי הבית, ויש להגן עליו מפני האינטרס הפרטיקולרי של תושבי צפון תל אביב, החוששים (שלא בצדק) שהקמת תחנת הכוח תפגע באיכות חייהם ובשווי הנדל"ן שברשותם, ובכך מבטאים גישת nimby סביבתי (פירסט ופורטמן, 2018). זו גם הסיבה לקביעת מיקומה של תחנת הכוח בתל אביב: "החשמל הינו שירות לצרכנים ושם הריכוז הגדול שזוקק לתוספת ייצור זו" (כנסת ישראל, 1967א, עמ' 2383-2841).

לכן סברו נציגי הפרדיגמה הישנה כי ברור שמדענים ונציגי תושבים לא ישכילו לאזן בין "טובת הציבור הכללי" ובין "פגיעה אפשרית בשטח מסוים", כדברי שר הפיתוח; רק נבחר הציבור צריכים לקחת על עצמם את האחריות, "להפעיל שיקול ממלכתי" ולהכריע לטובת האינטרס הכללי של פיתוח המשק. אם אלה הם נציגי הציבור, הדיון הציבורי צריך להתקיים בדיוני ממשלה, בוועדות ובמליאת הכנסת, ואילו הקמפיין המתנהל ברחובות ובתקשורת, שבמסגרתו מפרסמים בפומבי את אופן ההצבעה של חברי הכנסת, הוא בבחינת "פגיעה בדמוקרטיה" ו"זיהום האווירה הציבורית" (כנסת ישראל, 1967ב, עמ' 2902, 2897).

מציודו השני של המתרס, ועד תושבי תל אביב ומלר"ז ניהלו תת-פוליטיקה והשתמשו ב"מסגור טרנספורמטיבי" (Snow et al., 1986) שחתרת תחת ההגדרות הפוליטיות המקובלות והציע תשובות אלטרנטיביות לחמש השאלות שהוזכרו לעיל. בהתאם לפרדיגמה הפוליטית החדשה, האופן שבו מתוכנן המרחב הציבורי משפיע ישירות על המרחב הפרטי של כל אחד מתושבי העיר. אם התיעוש והפיתוח פוגעים בבריאות ויוצרים מטרדים תברואתיים לציבור, אזי יש להגבילם. אין לקדם בכל מחיר את פרויקט המודרניזציה, אלא להפך – יש למנוע בכל מחיר את תוצריו, קרי זיהום האוויר.

לנוכח קיומם של סיכונים הפיתוח, בריאות הסביבה הופכת להיות אינטרס ציבורי שנציגי הציבור נדרשים להגן עליו. לפיכך, גם אם שינוי מיקומה של תחנת הכוח כרוך בהגדלת עלויות הבנייה, אין זה שיקול לגיטימי בהינתן הפגיעה הפוטנציאלית בבריאותם של תושבי תל אביב. זו הסיבה שכאשר שר הבריאות טען ש"נימוקים כבדי משקל הקשורים בשאלות משק, פיתוח ותעסוקה מחייבים לבנות את התחנה החדשה ברציפות לתחנות הקיימות" (הארץ, 1967) האשים אותו מלר"ז שהוא מעדיף "אינטרס כלכלי על אינטרס הבריאות" (קוטלר, 1967ה).

את ציבור הצרכנים אפשר להדריך לחיסכון בחשמל וכך לצמצם במידה ניכרת את הצריכה עד לביטול הצורך בהקמת תחנת כוח חדשה (רימון, 1967ב). כלומר, לפי הפרדיגמה החדשה, הציבור שעליו יש להגן – במקרה זה, מפני האינטרס הפרטיקולרי הצר של חברת החשמל – הוא אזרחי תל אביב, שנחשפים לסכנות בריאותיות עקב הפיתוח הכלכלי.

הגדרתם של הציבור והאינטרס הציבורי באופן הזה מעניקה לגיטימציה וסמכות לנציגי ציבור כגון מלר"ז, ההסתדרות הרפואית ואיגוד רופאי הילדים, המתמחים בזיהוי ובמניעה של מפגעים בריאותיים וסביבתיים (רימון, 1968ב), או למדענים ומומחים מתחום המטאורולוגיה והטוקסיקולוגיה, המתמחים בניהול אסונות (Beck, 1992) – גופים שקמו מתוך יוזמות אזרחיות והתארגנו מחוץ למוסדות המדינה, שלא על בסיס השתייכות מפלגתית. פרשנות זו מעניקה סמכות גם לפעילים המשתייכים לציבור התושבים שנחשף

לסיכון, במקרה זה ועד תושבי צפון תל אביב. התושבים חשו כי חברי הכנסת הפקירו את בריאותם, ולכן הנציגות האזרחית המקומית נתפסה כאלטרנטיבה הולמת לנציגות הממלכתית שכשלה.

הואיל ובאותה תקופה לא הייתה מקובלת עדיין השתתפות של הציבור בעיצוב המדיניות, מתנגדי התחנה ניהלו את הדיון הציבורי בעיקר במרחב הציבורי שיצרו אמצעי התקשורת. עד אז רווחו בפוליטיקה בישראל הסדרים חשאיים בין המנגנונים המפלגתיים ובין קבוצות אינטרסנטים (שפירא, 1977), אך באותה תקופה התרופפה שליטת השלטון באמצעי התקשורת (כספי ולימור, 1992), ואלה אימצו עמדה ביקורתית יותר כלפי הפוליטיקאים ומוסדות השלטון (שפירא, 1996). ארגון מלר² וועד תושבי תל אביב היטיבו לנצל מגמה זו, וכך זכה הקמפיין שלהם לפומביות שאפשרה לגייס את דעת הקהל נגד החלטת הממשלה והעלתה את המחיר הפוליטי של החלטה זו. הביקורת הנוקבת, שלווה בעיתונות אוהדת ובתמיכה ציבורית גוברת, ערערה את עמדת הממשלה (תמיר, 1985). שר הבריאות ושר הפיתוח נסוגו מתמיכתם ברדינג ד (רימון, 1967). כששר הפיתוח הואשם בכך ש"נכנע בפני הרחוב", הוא ענה כי "אין זו חרפה להיכנע לדעת הקהל בדמוקרטיה" (ל"מ, 1968). שר הבריאות הפך לאופוזיציונר בממשלה, וזכה לקבל מחברי ועד התושבים מברק עידוד שבו נכתב: "אנו בטוחים שלא תיסוג מהתנגדותך העקרונית. תושבי תל אביב מאחוריך. חזק ואמץ!" (ר"ץ, 1968).

בראשית שנות השבעים, לאחר המאבק נגד רדינג ד, התנהלו מאבקים סביבתיים נוספים נגד מפגעים בריאותיים (המאבק נגד מפעל נשר בחיפה, נגד מפעל מכתשים בבאר שבע ונגד הקמת תחנות כוח גרעיניות בישראל),² ומלר² גייס פעילים והקים סניפים נוספים.³ הישגי המאבקים האלה באו לידי ביטוי בתהליכי מיסוד של הסדרים פוליטיים חדשים. בשנת 1973, לאחר לחץ ציבורי, הקימה הממשלה את "השירות לשמירת איכות הסביבה" (שברבות הימים היה למשרד לאיכות הסביבה). כך עלתה סוגיית איכות הסביבה לסדר היום של הפוליטיקה הממסדית, והפונקציות הארגוניות שנוצרו בתוך הפוליטיקה הממסדית – ובזירת התכנון בפרט – החלו לפעול לקידום הנושא. למשל, במרץ 1972 התקיים דיון במועצה הארצית לתכנון ולבנייה בנוגע למינוי יועץ מקצועי למועצה בנושא איכות הסביבה, בין השאר כדי להרגיע את הציבור (כהן, 2008, עמ' 83). בשנת 1973, מנהל השירות לשמירת איכות הסביבה מונה לתפקיד יועץ סביבתי במועצה הארצית. בשנת 1989, עם הקמת המשרד לאיכות הסביבה, קיבלו נציגיו מעמד של חברים מלאים במועצה הארצית ובוועדות המחוזיות, ומערכת תסקירי ההשפעה על הסביבה התמסדה והפכה לחלק אינטגרלי מהליך התכנון (בורל ואחרים, 1997).

זכות ההתנגדות של הציבור לתהליכי התכנון הורחבה. תחילה היה אפשר להתנגד רק לתוכניות מחוזיות, אך בשנת 1973 התאפשרה הגשת התנגדויות גם לתוכניות מתאר מקומיות.⁴ נוסף על כך הורחבה זהותם של בעלי זכות ההתנגדות: תחילה הורשו להתנגד

2 ישיבות הוועד המנהל של מלר² מתאריכים 19.4.1970, 14.2.1972, 25.7.1972, 24.1.1973, 10.4.1974, 8.5.1974

3 פרוטוקול ישיבת הוועד המנהל של מלר², 3.3.1970.

4 תיקון מס' 4 לחוק התכנון והבנייה תשכ"ה-1965, 27.7.1973, עמ' 230 ס"ח 1063.

רק יחידים שהוגדרו כנפגעי רכוש עקב יחסי קניין שהיו להם עם הסביבה, אך לאחר מכן הורשו להתנגד גם יחידים שהוגדרו כנפגעי גוף וכנפגעי זהות וסגנון חיים עקב יחסי שכנות שהיו להם עם הסביבה.

בד בבד עם ההכרה באיכות הסביבה כאינטרס ציבורי, ארגוני הסביבה זכו להכרה כנציגי הציבור. מאמצע שנות השבעים הורשו להגיש התנגדויות גם התארגנויות קולקטיביות שהיה להן עניין ציבורי בסביבה.⁵ בשנת 1975 הקים חבר הכנסת יוסף תמיר את ארגון הגג "חיים וסביבה". כפי שסיפר בריאיון, הזרו להקמת הארגון היה רצונו ש"במועצה לתכנון ובנייה יהיה נציג של הירוקים". בשנת 1976 היה נציג ארגוני הסביבה לחבר מן המניין במועצה הארצית, ובשנת 2002 נחקק חוק שמטרתו "להוסיף נציגים של גופים ציבוריים שעניינם בשמירת איכות הסביבה לוועדות שהוקמו על פי חוק [כגון ועדות התכנון המחוזיות], במטרה לתת דגש בוועדות אלה לשיקולים סביבתיים".⁶

אם כן, המאבק הציבורי נגד הקמתה של תחנת הכוח רדינג ד, אף שכשל במטרתו המוצהרת, השפיע רבות על ייצוג סוגית הבריאות והסביבה. לנוכח העובדה שזירת התכנון נתנה להשתתפות הציבורית מקום רב יחסית, פעילי הסביבה נאבקו כדי שעמותים סביבתיים יתנהלו בתוכה ולא בזירות אחרות, שבהן תנאי ההשתתפות היו נוחים פחות. כך קרה למשל במאבק נגד הקמת תחנת הממסר "קול אמריקה בערבה", אז התעקשה החברה להגנת הטבע על קיומו של הליך תכנוני ותסקיר ההשפעה היה האמצעי העיקרי ששימש אותה במאבקה (לרון, 2010).⁷ כך קרה גם במאבקים אחרים, כגון הקמפיין נגד הקמת היישוב מיכל בגלבוץ והקמפיין נגד תוכנית ספדי בירושלים, שבמהלכם הוגשו למערכת התכנון אלפי התנגדויות (האן, 2006). חרף זאת, במקרה של המאבק הסביבתי ברמת חובב שייסקר להלן, כשהוצעה לארגוני הסביבה מסגרת וולונטרית אלטרנטיבית לזירת התכנון, הם נענו להצעה.

תיאור מקרה 2: המאבק בנוגע למשרפה ברמת חובב

אזור התעשייה נאות חובב (שעד שנת 2013 נקרא רמת חובב) משמש פארק תעשייתי לתעשייה כימית ולתעשיות כבדות אחרות. הוא נבנה בשנת 1975, ועם השנים קמו בו מפעלים ומתקנים המשרתים אותם. אתר הפסולת הרעילה ברמת חובב הוקם בנובמבר 1979 במטרה לטפל בחומרים מסוכנים מכל רחבי המדינה, אך בפועל החומרים הללו הושלכו למזבלה במקום בלי שטופלו. בשנת 1993 ביקש המשרד לאיכות הסביבה להקים במקום משרפה, כדי למנוע הצטברות של פסולת אורגנית באתר. תוכנית זו עוררה התנגדות מצד ארגוני סביבה. באותה תקופה, התנועה הסביבתית בעולם התנגדה באופן גורף למשרפות (Rootes, 2009). כפי שטענו נציגי גרינפיס בישראל עשור לאחר מכן בדוח שנקרא "משרפות: תעשייה שהורגת", "טוב תעשה מדינת ישראל באם תאמץ מדיניות ניהול פסולת אחראית [...] במקום את נוהג שריפת הפסולת" (גרינפיס ים תיכון בישראל,

5 צו התכנון והבנייה (קביעת גופים ציבוריים ומקצועיים לעניין הגשת התנגדות לתוכנית), תשל"ד-1974; תשנ"ג-1993.

6 חוק ייצוג גופים ציבוריים שעניינם בשמירת איכות הסביבה (תיקוני חקיקה), התשס"ג-2002.

7 לפי ריאיון עם י"ר ועד ההנהלה של החברה להגנת הטבע.

2003). ארגון הסביבה אדם טבע ודין (להלן אט"ד), ארגון סנגור משפטי שהוקם בשנת 1990 ונחשב לאחד מארגוני הסביבה החזקים בישראל, העלה הסתייגויות וחששות רבים בפני פעילי הסביבה במועצה האזורית רמת נגב הסמוכה לרמת חובב,⁸ אך לאחר כמה סיורים באתר הפסולת הרעילה הסיקו אנשיו כי "למרות הבעייתיות, משרפה קטנה יחסית אשר נעשה בה שימוש בטכנולוגיות העכשוויות הטובות ביותר, הנתונה לפיקוח הדוק וכפופה לסטנדרטים קפדניים, תוכל לנטרל חלק ניכר מהפסולת הקבורה באתר, מבלי להציב סכנה לאדם ולסביבה".⁹

יצחק גורן, סמנכ"ל המשרד לאיכות הסביבה דאז, הציע להקים ועדה ציבורית שתלווה את בניית המשרפה ואת הפעלתה והזמין את ארגוני הסביבה להשתתף בוועדה.¹⁰ כפי שאמר בריאיון, הוא החליט לעשות זאת "כדי שהתהליך יהיה שקוף לחלוטין ושהמשרפה תיתן את התשובות לכולם ושלא יהיו התנגדויות". באט"ד קיבלו עקרונית את ההצעה¹¹ והעלו דרישות בנוגע להקמת המשרפה ולהפעלתה. סמנכ"ל המשרד לאיכות הסביבה תמך בדרישות של אט"ד מתוך רצון "להראות לציבור ששקלו את כל החלופות ולא לעצור את הליך ההקמה" וביקש ממחוז דרום של המשרד לשלב דרישות אלו ברישיון העסק של המשרפה, ובכלל זה הקמתה של "ועדה מקצועית מלווה לפרויקט המשרפה".¹² אך משום שבישראל לא היה תקדים לוועדה שכזאת, התפתח מאבק בין הצדדים בנוגע למשמעות הוועדה ולבסיס הלגיטימציה שלה. החברה הממשלתית לשירותי איכות הסביבה, שהפעילה את האתר, הייתה מעוניינת שבוועדה ישתתפו רק "נציגים של תושבי האזור" ולא נציגים של ארגוני הסביבה.¹³ אבל סמנכ"ל המשרד לאיכות הסביבה תמך בהשתתפות של אט"ד, וכפי שהארגון הציע נוספה לתוכנית המתאר של המשרפה הגדרה מפורטת בנוגע למטרות הוועדה, תפקידיה והרכבה¹⁴ (הגדרה שהחליפה ניסוחים קודמים, קצרים וכלליים יותר).¹⁵ מחוז דרום במשרד לאיכות הסביבה, שהסתייג מכך, ביקש לבדוק עם היועץ המשפטי של המשרד את הנושא.¹⁶

בחודשים הבאים התקיים משא ומתן בכתב ובעל פה, בעיקר בין אט"ד ובין הדרגים השונים במשרד לאיכות הסביבה. נציג אט"ד סיפר בריאיון כי מדובר היה "במאזן אימה פשוט: אט"ד, מתוקף כל מיני סעיפים בתוכנית המתאר, איימו להגיש התנגדויות כך שייקח

- 8 מכתב מאדם טבע ודין אל הוועדה לאיכות הסביבה של המועצה האזורית רמת נגב, 8.12.1994. ועדה זו כללה תושבים שהובילו קמפיינים להגברת האכיפה על המפעלים, לשקיפות מידע ועירוב ציבור ועוד.
- 9 מתוך עלון של אדם טבע ודין.
- 10 מכתב מסמנכ"ל המשרד לאיכות הסביבה אל אדם טבע ודין, 3.11.1996.
- 11 מכתב מאדם טבע ודין אל סמנכ"ל בכיר במשרד לאיכות הסביבה, 22.2.1995.
- 12 סיכום פגישה מסמנכ"ל המשרד לאיכות הסביבה אל אדם טבע ודין, 25.5.1995.
- 13 תקציר תסקיר השפעה על הסביבה למשרפה לפסולת רעילה ברמת חובב, יולי 1995.
- 14 מכתב מאדם טבע ודין אל סמנכ"ל המשרד לאיכות הסביבה, 9.8.1995; תוכנית הקמת המשרפה, תוכנית מתאר מס' 11/02/110/19, לשכת התכנון מחוז דרום, 8.2.1996.
- 15 תוכנית מתאר מס' 11/02/110/19, 8.1.1996.
- 16 מכתב ממחוז דרום במשרד לאיכות הסביבה אל מזכירת הוועדה המחוזית, לשכת משרד הפנים באר שבע, 14.2.1996.

למשרד ארבע שנים להעביר את התוכנית בוועדות התכנון, אם הוא לא יעמיד את המשרפה הכי טובה שיש". במכתב למשרד לאיכות הסביבה ציין מנכ"ל אט"ד כי הנכונות להימנע מהתנגדות לתוכנית תלויה בכך שהתוכנית תבטיח את קיומה של ועדה מלווה שתכלול נציגי ציבור ותוכל לפקח מקרוב על הקמת המשרפה ולהיות מעורבת בהפעלתה. לארגון הייתה גם רשימת דרישות שנגעו לתהליך הבנייה, הרישוי, הניסוי והניטור של המשרפה טרם הפעלתה.¹⁷

נראה שדרישות אלו לא התקבלו במלואן, שכן באפריל 1996 הגישו המועצה האזורית רמת נגב (קרי, פעילי הסביבה המקומיים) ואט"ד (ארגון הסביבה הארצי), בתיאום אך בנפרד, התנגדויות למשרפה.¹⁸ כעבור ימים אחדים הודיע ממנכ"ל המשרד לאיכות הסביבה ש"אנו מוכנים להמשיך ולקיים את הוועדה [...] תוך מתן אפשרות למעורבות הציבור",¹⁹ ונציג מחוז דרום מוועדת התכנון והבנייה ביקש לשנות את תוכנית המתאר בהתאם ל"מגעים שהיו לנו לאחרונה עם אדם טבע ודין ועם נציגי יישובי האזור".²⁰ מגעים לא רשמיים בין הצדדים הביאו לכך שבתוך ימים מספר הודיע אט"ד לוועדה המחוזית כי הוא חוזר בו מחלק מן הטענות ומבקש להגיש התנגדות מצומצמת יותר ולבטל את הסעיף שהגדיר בהרחבה את סמכויות הוועדה המלווה.²¹ ההתנגדות המצומצמת התקבלה על ידי הוועדה המחוזית,²² ותוכנית המתאר של המשרפה אושרה.

כמה חודשים לאחר מכן כתב נציג אט"ד אל מחוז דרום ופירט את דרישותיו באשר למסגרת הפעולה של הוועדה המלווה; הוא התבסס על הקבוע בסעיף המפרט את סמכויות הוועדה,²³ בלי להתייחס לכך שהסעיף בוטל למעשה. בדיעבד אמר בריאיון כי "בחלק מהמסמכים הכנסנו אמירות לצורך עיגון משפטי של דברים שהיו חסרים". בריאיונות שערכתי עם נציגי התושבים, ארגוני הסביבה והמשרד להגנת הסביבה,²⁴ איש מהם לא זכר אם הקמת הוועדה המלווה הייתה מעוגנת בתוכנית המתאר של המשרפה.

כך, בתהליך מתמשך של הידברות שהתבסס על חזון וגם על כיפוף ידיים, הוקמה לראשונה ועדה ציבורית וולונטרית - הוועדה המלווה להקמת המשרפה - שבמידה מסוימת הייתה מגובה רשמית ובמידה מסוימת גובתה בלחיצות יד. רשימת המשתתפים בוועדה הייתה ארוכה וכללה נציגים של משרד הבריאות והמשרד לאיכות הסביבה,

- 17 מכתב ממנכ"ל אדם טבע ודין אל היועצת המשפטית של המשרד לאיכות הסביבה ומנהל מחוז דרום של המשרד, 16.4.1996.
- 18 התנגדות לתוכנית מס' 11/02/110/19 (המשרפה) מאת ראש המועצה האזורית רמת נגב, 17.4.1996; התנגדות לתוכנית מתאר מקומית 19/02/110/19 מאת מנכ"ל אדם טבע ודין, 23.4.1996.
- 19 מכתב ממנכ"ל המשרד לאיכות הסביבה אל המועצה האזורית רמת חובב, אדם טבע ודין, צה"ל והחברה לשירותי איכות הסביבה, 19.4.1996.
- 20 מכתב מהמשרד לאיכות הסביבה מחוז דרום אל הוועדה לתכנון ובנייה באר שבע, 21.4.1996.
- 21 התנגדות לתוכנית מתאר מקומית 19/110/02/19 - משרפה לפסולת רעילה - רמת חובב, מאת אדם טבע ודין, 23.4.1996.
- 22 מכתב מלשכת התכנון המחוזית מחוז דרום אל מהנדס הוועדה המקומית רמת חובב ואל אדם טבע ודין, המשרד לאיכות הסביבה ומנכ"ל החברה לשירותי איכות הסביבה, 1.5.1996.
- 23 מכתב מאדם טבע ודין אל מנהל מחוז דרום במשרד לאיכות הסביבה, 14.8.1996.
- 24 שישה ראינות שנערכו בתאריכים 2.6.2010-8.6.2010.

ארגוני סביבה, נציג אקדמיה, נציגי תושבים, החברה לשירותי איכות הסביבה (חברה בת של המשרד לאיכות הסביבה, שהייתה אחראית להפעלת אתר ההטמנה) וחברת אקוסול, שזכתה במכרז לבניית המשרפה. הוועדה פעלה במשך שנתיים, עד מחצית 1998, וקיימה 12 מפגשים ותכתובת ערה. הדיונים כללו גילויי עוינות, חוסר אמון, הסתרת מידע, איומים בפנייה לבג"ץ²⁵ ויכוחים בין הצדדים. המחלוקות התרכזו סביב שלוש סוגיות: דפוסי העבודה של הוועדה המלווה, דפוסי ההסדרה של המשרפה ותוכנית הפעולה שלה. אולם בסופו של דבר, לטענת נציגי הציבור הוועדה תפקדה "בצורה טובה ועניינית", והם ביקשו להקים ברמת חובב ועדות דומות נוספות.²⁶

רגולציה היברידית

תהליך הקמתה של הוועדה הציבורית המלווה הוא דוגמה לאופן שבו השתתפות בזירת משילות אחת מאפשרת את יצירתה של זירת משילות אחרת. אט"ד ניצל את המעמד שנתן לו משרד הפנים להגיש התנגדויות בשם הציבור, ויחד עם תושבי האזור הגיש התנגדויות לתוכנית אף שלא התנגדו מהותית לקיומה. באותן שנים עדיין לא התקבל החוק שאפשר לשלב נציגים של ארגוני הסביבה בוועדות התכנון המחוזיות, וזכות ההתנגדות לא אפשרה להם להשתתף בתהליך התכנון ולהשפיע עליו במידה שהיו מעוניינים בה. התנגדותם אמנם הביאה לשינויים בתוכנית המתאר, אך חשובה לא פחות העובדה שזכות ההתנגדות שימשה להם כמנוף שבאמצעותו הם כפו את יצירתה של "זירה וולונטרית" שתהיה אלטרנטיבית לזירת התכנון. זירה זו הוקמה בסופו של דבר ללא מעמד סטטוטורי מחייב, אך למרות זאת – ואולי בזכות זאת – הצליחו התושבים ואט"ד למסד אותה על פי כללי המשחק שהם קבעו, ומבחינתם היא אפשרה להם השפעה רבה יותר.

זירה זו הייתה מבוססת על המודל של גופי התכנון בכמה מובנים. תפקידי הוועדה המלווה היו מקבילים לאלה של ועדת התכנון המחוזית: במקום להכין ולהגיש תוכניות מתאר היא עסקה בכתובה ובהגשה של תנאי רישיון עסקי; במקום לשמוע התנגדויות היא עסקה בשמיעה של דרישות הציבור; ובמקום פיקוח ובקרה על הנעשה במחוז היא פיקחה על בניית המשרפה, ובשלביה הסופיים – על עמידתה של חברת אקוסול בתנאי רישיון העסקי. במקום משרד הפנים ניהל את הוועדה המשרד לאיכות הסביבה, שריכוז אותה וזימן את פגישותיה. המשרד גם עמד על כך שהוא הפוסק האחרון בכל הנוגע לתנאי רישיון העסקי, לסודיות המידע ולשאר המחלוקות שהתעוררו בין "הגורמים המוסדרים" ובין "הגורמים המושפעים", וכוונן את עצמו כמתווך וכבורר בין שניהם. נוסף על כך, אף שההיגיון שהנחה את הוועדה המלווה היה היגיון דיסקורסיבי והיא ביקשה לקיים דיאלוג ושיתוף פעולה בין הצדדים, גם חבריה – כמו בזירת התכנון – לא היו חסינים מפני ביקורת משפטית, והדיאלוג התנהל על רקע האיום המתמיד של אט"ד והתושבים לפנות להליכים משפטיים נגד אקוסול והחברה לשירותי איכות הסביבה (חברות הוועדה) אם בניית המשרפה לא תיעשה כמתוכנן.

25 מכתב מיו"ר מטה המאבק וראש המועצה האזורית רמת נגב אל השר לאיכות הסביבה, 7.8.1997.

26 מכתב ממועצה אזורית רמת נגב למנכ"לית המשרד לאיכות הסביבה, 23.11.1997.

מבחינת הרכב החברים, גם הוועדה המלווה – כמו הוועדה המחוזית – כללה נציגים של משרדי ממשלה ושל רשויות מקומיות מהאזור. אלא שלהרכב זה נוספו ארגוני הסביבה וגם הגורמים המוסדרים עצמם, קרי החברה לשירותי איכות הסביבה וחברת אקוסול. לפיכך אפשר לומר כי הוועדה המלווה הפעילה רגולציה היברידיית, הן במובן ששילבה בין הסדרה ביורוקרטית מדינתית ובין הסדרה אזרחית, הן במובן שהנציגות הציבורית בה הורכבה גם מגורמים מקומיים בעלי אינטרס אישי וישיר וגם מארגוני סביבה ארציים שהיה להם אינטרס ציבורי.

אם כן, מצד אחד בחירתם של פעילי הסביבה לנהל את מאבקם בזירה הוולונטרית של הוועדה המלווה ביססה את מעמדה של זירה זו ביחס לזירות מדינתיות, במקרה זה זירת התכנון והזירה המשפטית, שהתרוקנו כביכול מפעילות פוליטית. מצד שני, במהלך המאבקים הסביבתיים שהתנהלו בזירה הוולונטרית גייסו פעילי הסביבה לעזרתם הכרה וסמכויות שהשיגו בזירות המשילות של המדינה. לפיכך, בניגוד לסברה שזירות משילות וולונטריות הן תחליף לזירות הפועלות מתוקף חוק, מחקר זה מלמד כי התמסדותה של הזירה הוולונטרית נסמכה על אפשרות הפעולה הקיימת בזירת התכנון, וכך זכתה לתמיכתה.

דיון

מאמר זה הצביע על הקשר בין שני תהליכים: האחד הוא מיסודה ועיצובה של מדיניות ציבורית בתחום איכות הסביבה, תהליך שהחל בשנות השישים עם ראשיתה של הפעילות החברתית בישראל, שהייתה אז תחום חדש יחסית; והשני הוא מיסודם של הסדרי ייצוג ציבורי חדשים בזירת התכנון, שהחל בשנות השבעים. שני התהליכים האלה אפשרו בשנות התשעים את השתלבותם של פעילים סביבתיים כנציגי ציבור במשילות החדשה, הוולונטרית. מבחינה היסטורית, נקודת ההתחלה שנבחרה היא שנות השישים. זהו עשור נשכח בספרות העוסקת בפוליטיקה ובמחאה סביבתית בישראל (בנימיני ופזמוני-לוי, 2003; גולדמן וורדי, 2003; טל ואחרים, 2011; קאופמן וגדרון, 2006) ובו הבוחנת אם קיימת בישראל חברה אזרחית (בן אליעזר, 1999; ישי, 2003). ספרות זו עוסקת בעיקר במאפייני הארגונים הממוסדים, ותשומת הלב שהקדישה לפעילות שהתנהלה מחוץ לארגוני הסביבה הייתה מועטה. בהתאם להגדרתו של כריסטופר רוטס לתנועה הסביבתית (Rootes, 2004), ובהמשך לתמר הרמן שחקרה מאבקים בשנות החמישים (Hermann, 1995) ולדייוויד ווגל (Vogel, 1998) ובני פירסט (2013) שחקרו מדיניות סביבתית שהתפתחה בישראל מאמצע שנות השישים, גם מחקר זה בחן את התנועה הסביבתית בישראל מעבר למרכיב הארגוני שבה ומפרספקטיבה היסטורית.

לטענת טילי וטארו (Tilly & Tarrow, 2015), פוליטיקת עימות מתאפיינת בהתנהלות מחזורית: יש תקופות שבהן העימות מתנהל ברמת עצימות גבוהה, ותקופות שבהן הוא מתנהל ברמת עצימות נמוכה יותר או שהוא רדום. המאבק נגד רדינג ד מסמן את שיאו של "מעגל העימות" הסביבתי באותה תקופה בישראל. המאבק התנהל בו בזמן בזירת התקשורת, בכנסת ובזירת המשפט ולקחו בו חלק שחקנים חברתיים רבים – חלקם ארגונים ואגודות כגון מלר"ז וההסתדרות הרפואית, חלקם התארגנויות אד הוק כדוגמת ועד התושבים וחלקם אינדיווידואלים המשתייכים למגוון מסגרות ארגוניות, כגון עיתונאים,

מדענים ואנשי צבא.

כפי שהוצג בפרק הממצאים, התרחבות מעגל המחאה באה לידי ביטוי בהתעוררותם של מאבקים סביבתיים נוספים ובדרישה הגוברת של פעילי סביבה לשפר את הניהול הממשלתי של איכות הסביבה ולשתף אותם בתהליך התכנון. תגובת הממשלה לדרישות אלו הייתה הקמת גופים ממשלתיים שעסקו באיכות הסביבה (Mandelbaum, 1977). תהליכים דומים אמנם התרחשו אז בארצות הברית וסביר שתרמו לפריחה מוסדית זו (Dryzek et al., 2003), אך ברמה המקומית אפשר לומר שזו הייתה דרכה של המדינה לדכא בעקיפין ובתחכום את מעגל המחאה המתרחב. המדינה, שרצתה לווסת את ההתנגדות הציבורית ולקבוע לה כללים מגבילים, אפשרה לאורך השנים את פתיחתן של זירות משילות קיימות כמו זירת התכנון לסוגיות בריאות וסביבה ולפעולה אזרחית קולקטיבית. היא גם אפשרה את יצירתם של שחקנים פוליטיים חדשים כמו ארגוני הסביבה, ושל כלים חדשים כמו תסקיר ההשפעה על הסביבה. במקרה של רמת חובב הביאה המדינה ליצירה של זירת משילות חדשה, וולונטרית, בדמותה של הוועדה הציבורית המלווה להקמת המשרפה.

מבחינה תיאורטית, שני מקרי הבוחן שנותרו תומכים בטענה כי תהליכי מיסוד שמתחוללים בזירת משילות אחת מזינים תהליכי שינוי בזירת משילות אחרת. דיפוזיה זו אינה נובעת משיקוע קוגניטיבי או נורמטיבי של תפיסת הייצוג הציבורי, אלא ממינוף של הישגים פוליטיים ויכולות שהושגו בזירת משילות אחת לצורך ניהול מאבקים מעמדה חזקה יותר והשגת הישגים בזירת משילות אחרת. האקטיביזם הסביבתי בשנות השישים תרם למיסוד עמדות של נציגי ציבור בזירת התכנון משנות השבעים ואילך והרחיב את זכות ההתנגדות של הציבור לתהליכי התכנון. תהליכים אלו אפשרו לפעילי הסביבה בשנות התשעים להיאבק על השתתפותם בזירת משילות וולונטרית (למשל בדרישתם להשתתף בקביעת התנאים לרישיון העסק של המשרפה), מתוך הסתמכות על הישגי העבר – הרחבת זכות ההתנגדות בזירת התכנון וזכות העמידה בזירה המשפטית. דגמי המשילות המתקבעים הם תוצריו של מאבק אחד ונקודת הפתיחה של מאבק אחר, ומכאן שמדובר ביחסים דיאלקטיים של מיסוד ושינוי שמזינים זה את זה.

נוסף על ההיבט הדינמי שהמאמר מוסיף לספרות העוסקת במשילות, הוא תורם גם בהצגת חלקה של המדינה בכינונה של המשילות החדשה. בספרות העוסקת במשילות החדשה מוצגת המדינה כישות חלולה (Rhodes, 1994) וחסרת יכולת או רצון לרסן את התאגידים (Bauman, 2002). במחקר זה ניכר, כדברי תידה סקוצ'פול (Skocpol, 1985), שיש "להחזיר את המדינה" לתמונה ולטעון כי המשילות החדשה התפתחה בחסות המדינה. ההישגים והיכולות שהשיגו פעילי הסביבה בזירות המשילות המדינתיות גויסו לצורך ניהול מאבקים כלפי מפעלים ותאגידים ושימשו כמנוף פוליטי לכינון זירות משילות וולונטריות. הוועדה המלווה להקמת המשרפה ברמת חובב לא הייתה קמה בשנות התשעים אלמלא קיבעה המדינה את זכות ההתנגדות של יחידים ושל ארגוני סביבה בשנות השישים והשבעים, ואלמלא הכירה בהם כנציגי בריאות הציבור. מחקר זה מלמד כי בניגוד לסברה שהזירה הוולונטרית מחליפה זירות מדינתיות שפועלות מתוקף חוק, התמסדותה של הזירה האחת נסמכה על אפשרות הפעולה הקיימת בזירה האחרת.

מלבד התרומה ההיסטורית והתיאורטית שמעלות התובנות ממקרי הבוחן, יש להן גם תרומה פוליטית לאקטיביזם הסביבתי העכשווי. זירות המשילות אמנם מציעות כיום מגוון

דרכים, כלים וטכנולוגיות להשתתפות לגיטימית של הציבור, באמצעות נציגי ציבור או באמצעות תהליכי שיתוף ציבור (Greenspan et al., 2021), אך אין לסמוך על הישגי העבר. הקיבוע של הסדרי הייצוג וההשתתפות הוא תוצר של מאבק בין קבוצות חברתיות בעלות אינטרסים שונים שמשמשות בפוליטיקה מחוללת משילות, ולכן הוא זמני. המשמעות המיוחסת לציבורי לעולם נשאת פתוחה לפרשנויות חתרניות (לקלאו ומוף, 2004), כך שתמיד נותר מרווח למאבק ולהתנגדות – הן של פעילי סביבה, הן של הגורמים שבהם הם נאבקים. לכן, כדי לשמר את הישגי העבר, להרחיב את הייצוג ואת ההשתתפות ולהשיג הישגים של ממש בתחום הבריאות והסביבה, ישכילו לעשות פעילי הסביבה אם לא יתמסרו למשילות הוולונטרית ולא יזנחו את הכלים וזירות המשילות הפועלים בחסות המדינה מכוח חוק, ואם יתמידו במאבק על משמעות הציבורי, כלומר בעיסוק בפוליטיקה מחוללת המשילות.

מקורות

- אלתרמן, רחל. (1990). השוואה בין מערכות תכנון סטטוטורי במדינות נבחרות. המרכז לחקר העיר והאזור, הטכניון.
- בורל, רענן, ולרי ברכיה, אפרים שלאין, שריל סיידל וגליה גולדברג. (1997). דברי הסבר על מערכת תסקירי ההשפעה על הסביבה. בתוך תסקירי השפעה על הסביבה: קובץ מאמרים (עמ' 5-18). המשרד לאיכות הסביבה.
- בן אליעזר, אורי. (1999). האם מתהווה חברה אזרחית בישראל? פוליטיקה וזהות בעמותות החדשות. סוציולוגיה ישראלית, ב(1), 51-97.
- בנבנישתי, איל, ושגיא גיא. (2005). שיתוף הציבור בהליך המנהלי. בתוך יואב דותן ואריאל בנדור (עורכים), ספר יצחק זמיר: על משפט, ממשל וחברה (עמ' 119-160). המכון למחקרי חקיקה ולמשפט השוואתי, האוניברסיטה העברית בירושלים.
- בנימיני, שירה, ואורן פזמוני-לוי. (2003). ארגוני סביבה בישראל: תנועה בתנועה. סימני חיים 2002 (עמ' 184-185). מרכז השל, מכון ירושלים לחקר ישראל.
- גולדמן, יוסי, ואלונה רדי. (2003). התנועה הסביבתית בישראל: סקר צרכים ארגוניים. שתי"ל.
- גרינפיס ים תיכון בישראל. (2003). משרפות: תעשייה שהורגת.
- גרינשפן, איתי. (2015). תהליכי שינוי והתפתחות בתנועה הסביבתית בישראל: מאוריינטציה מדינתית לחברה אזרחית ושותפויות. ביטחון סוציאלי, 98, 157-193.
- האן, איריס. (2006, 1 באוגוסט). על מעורבות ארגוני הסביבה במערכת התכנון: מבט לאחור והרהורים על העתיד. מבנים.
- הארץ. (1967, 15 באוגוסט). ברזילי ומומחי משרדו: רדינג לא תהווה סיכון בריאותי אם יישמרו הכללים.
- הרמן, תמר. (1996). מלמטה למעלה: תנועות חברתיות ומחאה פוליטית. האוניברסיטה הפתוחה.
- ווייט, יצחק, וצבי רימון. (1968, 15 בפברואר). קול הצעקה של מלר"ז. ידיעות אחרונות.
- ועד תושבי צפון תל אביב לחיסול מפגע רדינג. (1967, 6 באוגוסט). תושבי צפון תל אביב לא יבחרו במפלגות שיתמכו בהקמת רדינג ד. הארץ.

ועד תושבי צפון תל אביב לחיסול מפגע רדינג. (1967, ב, 13 באוגוסט). ביום הבחירות יגמלו תושבי צפון תל אביב למפלגות שתמכו בהקמת רדינג. הארץ.
ועדה מחוזית. (1967, 13 בפברואר). פרוטוקול ישיבת הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה מחוז תל אביב.

טל, אלון. (2006). הסביבה בישראל: משאבי טבע, משברים, מאבקים ומדיניות מראשית הציונות ועד המאה ה-21. הקיבוץ המאוחד.

טל, אלון, שירה ליאון זכות, ליאת פרנקל אושרי, איתי גרינשפן ושירה עקוב. (2011). התנועה הסביבתית בישראל: מגמות, צרכים ופוטנציאל. אוניברסיטת בן-גוריון בנגב.

ידיעות אחרונות. (1960, 4 במאי). יצע חוק נגד רעש, עשן וריחות רעים יסיפון, מרגלית. (2016). חקר מקרה. בתוך נעמה צברבן יהושע (עורכת), מסורות וזרמים במחקר האיכותני: תפיסות, אסטרטגיות וכלים מתקדמים (עמ' 179-216). מכון מופ"ת. ישי, יעל. (2003). בין גיוס לפיוס: החברה האזרחית בישראל. כרמל.

כהן, רינת. (2008). התגבשות הרכב מוסדות התכנון בישראל, בהדגמה על המועצה הארצית לתכנון ולבניה [חיבור לשם קבלת תואר מוסמך, האוניברסיטה העברית בירושלים].

כנסת ישראל. (1967, א, 2 באוגוסט). דיון בחוק תחנת הכוח תל אביב (קריאה ראשונה), דברי הכנסת כרך 49, 2838-2841.

כנסת ישראל (1967, ב, 8 באוגוסט). דיון בחוק תחנת הכוח תל אביב (קריאה ראשונה), דברי הכנסת כרך 49, 2838-2904.

כספי, דן, ויחיאלי לימור. (1992). המתווכים: אמצעי התקשורת בישראל 1948-1990. עם עובד.

ל"מ. (1968, 3 במרץ). מ. קול: "להיכנע לקהל אינו חרפה". ידיעות אחרונות. לסטר, ראובן. (1991). תקנות פסולות למפגעי פסולת. הביוספירה, כ(6), 15. לרון, מיכל. (2010). היש נציג ציבור בסביבה? הפוליטיקה של הסביבה כפוליטיקה מחוללת משילות [חיבור לשם קבלת תואר דוקטור, אוניברסיטת תל אביב].

לקלאו, ארנסט, ושנטל מוף. (2004). הגמוניה ואסטרטגיה סוציאליסטית: לקראת פוליטיקה דמוקרטית רדיקלית (בתרגום עידית שורר). רסלינג.

מבקר המדינה. (1971). דוח שנתי 21. נגיד, מורן. (2015). שיתוף הציבור בשלטון המקומי: הניסיון המעשי ולקחיו (מחקר מדיניות 110). המכון הישראלי לדמוקרטיה.

פירסט, בני. (2013). אקולוגיה, סביבה, קיימות: קווים להתפתחותה של התנועה הסביבתית בישראל. אופקים בגאוגרפיה, 84, 177-192.

פירסט, בני, ומישל פורטמן. (2018). "נגד מיקום בחצרי": מאפיינים, גורמים והתמודדות עם תופעת הנמב"י בישראל - הדגמה על תשתיות אנרגיה. אקולוגיה וסביבה, 9(2). צימוקי, אריה. (1968, 26 במרץ). הממשלה החליטה: תחנת "רדינג ד" תוקם בתל אביב. ידיעות אחרונות.

קאופמן, רוני, ובנימין גדרון. (2006). מיסוד והתמחות המחאה? מאפיינים ומגמות בהקמת ארגונים לשינוי חברתי בישראל. אוניברסיטת בן-גוריון בנגב, המרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי.

- קוטלר, יאיר. (1967, א, 9 ביולי). ספיר מאיץ בחברת החשמל להקים תחנת רדינג ד'. מומחים מזהירים: זיהום מעורקי תנועה. הארץ.
- קוטלר, יאיר. (1967, ב, 24 ביולי). מומחים: החלטת הממשלה לחוקק חוק לתחנת רדינג ד' מהווה תקדים מסוכן. הארץ.
- קוטלר, יאיר. (1967, ג, 30 ביולי). הגבהת הארובות עלולה לסכן את הבטיחות האווירית ואין להסכים להקמת תחנת רדינג. הארץ.
- קוטלר, יאיר. (1967, ד, 31 ביולי). תגובת עורכי דין ומשפטנים: חוק רדינג המוצע יכבול ידי האזרח. הארץ.
- קוטלר, יאיר. (1967, ה, 16 באוגוסט). מלר"ז משיבה לשר הבריאות: אצל ברזילי עדיף אינטרס כלכלי על אינטרס הבריאות. הארץ.
- קוטלר, יאיר. (1967, ו, 24 באוגוסט). כ-10,000 איש חתמו על עצומה נגד הקמתה של תחנת רדינג ד'. הארץ.
- קיסרי, אדר. (1967, ז, 29 בספטמבר). שני מכתבים גלויים בנושא "רדינג ד'". ידיעות אחרונות, מוסף 7 ימים.
- רימון, צבי. (1967, ח, 30 ביולי). הצעת חוק נגד "רדינג ד'" – לכנסת. ידיעות אחרונות.
- רימון, צבי. (1967, ט, 7 באוגוסט). מרצה בטכניון טוען: חברת החשמל מפעילה לחץ בפרשת רדינג. ידיעות אחרונות.
- רימון, צבי. (1967, י, 19 בדצמבר). ועדת השרים מציעה לא להקים "רדינג ד'" בתל אביב. ידיעות אחרונות.
- רימון, צבי. (1968, יא, 6 בפברואר). מלר"ז מבקשת צו־מניעה נגד בניית רדינג ד'. ידיעות אחרונות.
- רימון, צבי. (1968, יב, 27 במרץ). "נעלה לירושלים וננסה לשכנע...": מלר"ז נחלצת ל"קרב אחרון" נגד הקמת רדינג ד' בתל אביב. ידיעות אחרונות.
- ריצ'רד, ג'ורג'. (2006). תאוריות סוציולוגיות מודרניות (בתרגום יורם שדה). האוניברסיטה הפתוחה.
- ר"ץ. (1968, יג, 19 במרץ). שיחות הערב: תל אביב לשר י. ברזילי: "חזק ואמץ". ידיעות אחרונות.
- שפירא, יונתן. (1977). הדמוקרטיה בישראל. מסדה.
- שפירא, יונתן. (1996). חברה בשבי הפוליטיקאים. ספרית פועלים.
- תמיר, יוסף. (1985). חבר כנסת. אחיעבר ושות'.
- Bauman, Zygmunt. (2002). *Society under siege*. Polity Press.
- Beck, Ulrich. (1992). *Risk society: Towards a new modernity*. Sage.
- Beck, Ulrich. (1997). *The reinvention of politics – Rethinking modernity in the global social order* (Mark Ritter, trans.). Polity Press.
- Bernstein, Richard J. (1989). Social theory as critique. In David Held & John B. Thompson (Eds.), *Social theory of modern societies: Anthony Giddens and his critics* (pp. 19–33). Cambridge University Press.
- Bosso, Christopher (1997). Seizing back the day: The challenge to environmental activism in the 1990s. In Norman Vig and Michael Kraft (Eds.), *Environmental Policy in the 1990s* (3rd ed., pp. 53–74). CQ Press.

- Carter, Neil. (2001). *The politics of the environment: Ideas, activism, policy*. Cambridge University Press.
- Dalton, Russell J., Manfred Kuechler, & Wilhelm Burklin. (1990). The challenge of new movements. In Russell J. Dalton, & Manfred Kuechler (Eds.), *Challenging the political order: New social and political movements in western democracies* (pp. 3–20). Oxford University Press.
- Dryzek, John S., David Downes, Christian Hunold, & David Schlosberg (with Hans-Kristian Hernes). (2003). *Green states and social movements: Environmentalism in the United States, United Kingdom, Germany & Norway*. Oxford University Press.
- Giddens, Anthony. (1984). *The constitution of society*. University of California Press.
- Giddens, Anthony. (1994). *Beyond left and right: The future of radical politics*. Polity Press.
- Greenspan, Itay, Galit Cohen-Blankshtain, & Yinnon Geva. (2021). NGO roles and anticipated outcomes in environmental participatory processes: A Typology. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 51(3), 633–657.
- Hermann, Tamar. (1995). New challenges to new authority: Israeli grassroots activism in the 1950s. In S. Ilan Troen & Noah Lucas (Eds.), *Israel: The first decade of independence* (pp. 105–122). State University of New York Press.
- Hirst, Paul. (2000). Democracy and governance. In Jon Pierre (Ed.), *Debating governance: Authority, steering, and democracy* (pp. 13–35). Oxford University Press.
- Jessop, Bob. (1999). The changing governance of welfare: Recent trends in its primary functions, scale, and modes of coordination. *Social Policy & Administration*, 33(4), 348–359.
- Jessop, Bob. (2020). *Putting civil society in its place: Governance, metagovernance and subjectivity*. Bristol University Press.
- Kamieniecki, Sheldon. (1993). Introduction: Emerging forces in global environmental politics. in Sheldon Kamieniecki (Ed.), *Environmental politics in the international arena: Movements, parties, organizations and policy* (pp. 1–18). SUNY Press.
- Keping, Yu. (2018). Governance and good governance: A new framework for political analysis. *Fudan Journal of the Humanities and Social Sciences*, 11(1), 1–8.
- Kjaer, Anne Mette. (2004). *Governance*. Polity Press.
- Laster, Richard E. (1973). Reading D: Planning and building or building and then planning? *Israel Law Review*, 8(4), 481–505.
- Mandelbaum, Paulette. (1977). *Pollution and the making of public policy: Israel, 1965–1975* [Unpublished doctoral dissertation]. Columbia University.

- Offe, Claus. (1985). New social movements: Challenging the boundaries of institutional politics. *Social Research*, 52(4), 817–868.
- Peters, B. Guy. (2000). Governance and comparative politics. In Jon Pierre (Ed.), *Debating governance: Authority, steering, and democracy* (pp. 36–53). Oxford University Press.
- Pierre, Jon, & B. Guy Peters. (2020). *Governance, politics, and the state* (2nd ed.). Red Globe Press.
- Rhodes, Rod A. W. (1994). The hollowing out of the state: The changing nature of the public service in Britain. *The Political Quarterly*, 65(2), 138–151.
- Rhodes, Rod A. W. (2017). *Network governance and the differentiated polity: Selected essays* (Vol. 1). Oxford University Press.
- Rootes, Christopher. (2004). Environmental movements. In David A. Snow, Sarah A. Soule, & Hanspeter Kriesi (Eds.), *The Blackwell companion to social movements* (pp. 608–640). Blackwell.
- Rootes, Christopher. (2009). Environmental movements, waste and waste infrastructure: An introduction. *Environmental Politics*, 18(6), 817–834.
- Shmueli, Deborah. (2005). Is Israel ready for participatory planning? Expectations and obstacles. *Planning Theory and Practice*, 6(4), 485–514.
- Skocpol, Theda. (1985). Bringing the state back in: Strategies of analysis in current research. In Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer & Theda Skocpol (Eds.), *Bringing the state back in* (pp. 3–43). Cambridge University Press.
- Snow, David A., E. Burke Rochford, Steven K. Worden, & Robert D. Benford. (1986). Frame alignment processes, micromobilization, and movement participation. *American Sociological Review*, 51(4), 464–481.
- Tilly, Charles, & Sidney Tarrow. (2015). *Contentious politics* (2nd ed.). Oxford University Press.
- Touraine, Alain. (1988). *Return of the actor*. University of Minnesota Press.
- Vogel, David. (1998). Israeli environmental policy in comparative perspective. *Israel Affairs*, 5(2–3), 246–264.
- Yin, Robert K. (2018). *Case study research and applications* (6th ed.). Sage.
- Yishai, Yael. (1998). Civil society in transition: Interest politics in Israel. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 555, 147–162.