

ועדות קבלה בישובים המאוגדים באגודות שיתופיות להתיישבות, נחיצותן והתנאים לקיומן

תלמה דוכן

חוות דעת זו ניתנת בתמיכה להמשך קיומן של ועדות קבלה בישובים קהילתיים, ובלבד שהישובים הקהילתיים עומדים בקריטריונים הבאים:

- א. הישוב הקהילתי מאוגד באגודה שיתופית להתיישבות;
- ב. נקבעה בתכנית מתאר ארצית או בתכנית מתאר מחוזית הגבלה על מספר יחידות הדיור בישוב;
- ג. הישוב מתוכנן כישוב קטן ומספר יחידות הדיור בישוב, על פי הקבוע בתכנית מתאר ארצית או מחוזית, אינו עולה על 600 יחידות (כ- 2,000 תושבים)¹; בישובים שגודלם המתוכנן מעל 600 יחידות דיור, עד הגיעם למיצוי של 600 יחידות הראשונות;
- ד. ועדת הקבלה פועלת על פי נוהל קבוע מראש וקיימת אפשרות לערור על החלטותיה.

הקריטריונים להתאמה הם קריטריונים הבוחנים את מידת נכונותו של מתיישב לקבל על עצמו את ההגבלות הנובעות מהתאגדות במסגרת קואופרטיבית; מידת התאמתו של הפרט להשתלבות במסגרת חיים כזו; ומסוגלותו לעמוד באתגרים הנובעים ממסגרת חיים כובלת, תוך ויתור על שאיפות, רצונות ומאוויים אישיים למען השגת מטרות הכלל.

¹ ישוב עם 600 משפחות הוא ישוב של כ- 2,000 תושבים לפי גודל ממוצע של 3.2 נפשות לבית אב. ישוב כזה על פי הגדרות הלמ"ס הנוכחיות הוא ישוב כפרי.

תוכן העניינים

3	א. המועצה האזורית משגב
5	ב. פיתוח הגליל המרכזי - שינוי במדיניות ההתיישבות
5	ב (1) הקמת ישובים כפריים בראשית שנות המדינה
	ב (2) פיתוח הגליל המרכזי – במסגרת מדיניות ההתיישבות החדשה לאזורים ללא אמצעי
6	יצור חקלאיים
6	ב (3) גיבוש רעיון הכפר התעשייתי (הכפ"ת)
7	ג. תכניות לפיתוח ההתיישבות בגליל המרכזי
7	ג (1) אזור גוש שגב
8	ג (1) (1) הקשיים שעמדו בפני המתיישבים
9	ג (1) (2) הלכידות החברתית כתנאי להצלחת מפעל ההתיישבות
9	ג (3) (3) תכנון תוך יישום – התאמת התכנון לצרכים משתנים
10	ג (2) תכניות לפיתוח האזורים תפן וצלמון
11	ג (2) (1) גוש תפן
11	ג (2) (2) אזור צלמון
12	ד. תכנית המצפים
13	ה. הקמת המועצה האזורית משגב
13	ו. השגת יעדי הפיתוח בישובי משגב על פי תכניות שגב, תפן וצלמון
13	ו (1) אכלוס
14	ו (2) פיתוח מקורות תעסוקה
14	ו (2) (1) פיתוח מקורות תעסוקה בישובים
16	ו (2) (2) פיתוח תעסוקה במסגרת אזורית
16	ו (3) תחבורה ונגישות
17	ו (4) תשתיות מים וביוב
17	ו (5) איכות הסביבה
17	ו (6) שירותים
18	ו (7) הערכת הישגי הפיתוח
19	ז. המבנה הארגוני של הישובים
19	ז (1) הסיבות להתאגדות במסגרות קואופרטיביות
19	ז (1) (1) הסיבה ההיסטורית
19	ז (1) (2) הסיבה הכלכלית
19	ז (1) (3) הסיבה החברתית
20	ז (1) (4) הסיבה הארגונית
21	ח. המכנה המשותף לישובים הקהילתיים במועצה אזורית משגב
21	ח (1) התאגדות באגודה שיתופית קהילתית וניהול עצמי
22	ח (2) הגבלות סטטוטוריות על מספר יחידות הדיור בישובים המאוגדים במשגב
22	ח (2) (1) שינויים 4 ו-5 לתמ"מ 2 – תכנית מתאר מחוזית למחוז הצפון
23	ח (2) (2) תכניות מתאר ארציות משולבות - תמ"א 31 ותמ"א 35
23	ח (2) (3) תכנית מתאר מחוזית למחוז הצפון – שינוי מס' 9 לתמ"מ 2
26	ח (2) (4) המשמעות המעשית של הגבלות התכנון הסטטוטורי
27	ח (3) השאיפה לקיום קהילתי תקין
28	ח (4) הליכי הקבלה
29	ח (4) זיקה למוסדות מיישבים
29	ח (5) מעורבות בחיי הקהילה
30	ט. סיכום

א. המועצה האזורית משגב

המועצה האזורית משגב ממוקמת בגליל המרכזי ומורכבת מ- 35 ישובים: 14 ישובים קהילתיים, 5 קיבוצים, 2 מושבים שיתופיים, 6 מושבים \ כפרים שיתופיים, 1 אגודה שיתופית למשתכנים, 1 ישוב כפרי אחר ו- 6 ישובים בדואיים.² בסוף 2006 נמנו במועצה האזורית משגב 19,597 תושבים.

חלק מיישובי משגב שינו במהלך השנים את צורת ההתארגנות שלהם והיום הם ישובים קהילתיים.³ כמו כן 7 ישובים שהוקמו כמצפים הם ישובים קהילתיים. בטבלה מס' 1 מובאת רשימת ישובי משגב, שנת הקמתם, צורת הקמתם, המבנה הארגוני שלהם לפי הרישום של רשם האגודות השיתופיות ומספר יחידות הדיור הקיימות והמתוכננות ע"פ תכניות שונות.

מועצה אזורית משגב היא תולדה של שלוש תכניות לפיתוח אזורי שהוכנו בסוף שנות ה-70 על ידי המחלקה להתיישבות ואושרו על ידי הממשלה: **תכנית גוש שגב, תכנית גוש צלמון ותכנית גוש תפן**. כל ישובי גוש שגב, ו-11 מיישובי צלמון ותפן אוחדו בסוף שנת 1982 למועצה אזורית אחת – **משגב**.

תכנית **גוש שגב** הוכנה על ידי חבל הצפון של המחלקה להתיישבות, ומטרתה הייתה להיאחז בגליל המרכזי באמצעות משיכת כוח אדם מהאזורים המטרופוליניים של ישראל ולקלוט עולים. רוב הישובים שהוקמו על פיה היו מושבים \ כפרים שיתופיים (חלקם כפרים תעשייתיים) וישובים קהילתיים.

תכניות צלמון ותפן תוכננו על ידי חבל הגליל של המחלקה להתיישבות וכוונו בחלקן גם לקליטת בני המושבים של הגליל העליון. רוב הישובים שהוקמו על פיהן היו קיבוצים ומושבי עובדים על בסיס חקלאי כלשהו, ומקצתם - ישובים קהילתיים.

השוני בתפיסת הפיתוח נבע הן ממדיניות פיתוח שונה בשני החבלים, הן מהמרחק למרכז הארץ והן מהשונות הגיאוגרפית והחברתית באותם אזורים. לפחות עד לשנות ה-90 רוב האוכלוסייה שהתיישבה ביישובי שגב באה מיישובים עירוניים, כמחציתה ממחוז חיפה. לעומת זה כמחצית מהנקלטים ביישובי צלמון ותפן היו בני מושבי הגליל.⁴

טבלה מס' 1 מצביעה על כך שתכנית האכלוס של האזור רחוקה ממימוש ורק כ- 1/3 ממספר יחידות הדיור המתוכננות ביישובים הקהילתיים בשלב יעד התכנית מאוכלסות היום.

טבלה מס' 1: הישובים במועצה אזורית משגב – שנת הקמה, צורת הקמה, גודל ישובים קיים ומתוכנן ואוכלוסייה

מס'	שם הישוב	שנת הקמה	צורת הקמה	מבנה ארגוני נוכחי ⁵	מס' יח"ד תכנון המח' להתישבות	מס' יח"ד תמ"מ 4\2 ו-5\2	מס' יח"ד תמ"א 31	יעד אכלוס ביחידות דיור לפי תמ"מ 9\2	משפ' - 2007 למ"ס- 2006	אוכלוסייה על פי למ"ס- 2006
ישובים שיתופיים (קואופרטיביים)										
1	אבטליון	1986	קהילתי	קהילתי	150	150	150	350	70	329
2	אשבל	1998	קיבוץ	קיבוץ	--	--	--	350	30	63
3	אשחר	1986	קהילתי	קהילתי	400	400	400	500	80	432
4	גילון	1980	מצפה	קהילתי	200	200	200	500	210	978
5	הר חלוץ	1985	קהילתי	קהילתי	180	--	--	350	75	368
6	הררית + יחד ⁶	1981	מצפה	קהילתי	100	100	100	500	80	221
				קיבוץ						

² לצד חלק מהאגודות השיתופיות הקיבוציות ומושבות יש גם אגודות קהילתיות להרחבות.

³ למשל, צורית ורקפת שהוקמו ככפרים שיתופיים, תובל שהוקם כקיבוץ.

⁴ סופר, ארנון ופינקל, רחל, **המצפים בגליל – מטרות, הישגים, לקחים**, המרכז לחקר התיישבות כפרית ועירונית, 1988.

⁵ מבנה ארגוני נקבע ע"פ סיווג האגודה השיתופית על ידי רשם האגודות השיתופיות ב"מצבת האגודות השיתופיות – רשימה": <http://www.tamas.gov.il/NR/exeres/>. לצורך נוחיות יישוב קהילתי כפרי" קוצר ל"קהילתי".

מס'	שם הישוב	שנת הקמה	צורת הקמה	מבנה ארגוני נוכחי ⁵	מס' יח"ד תכנון המח' להתיש-בות	מס' יח"ד תמ"מ 4\2 ו-5	מס' יח"ד תמ"א 31	יעד אכלוס ביחידות דיור לפי תמ"מ 9\2	משפ' - 2007	אוכלוסיה על פי למ"ס- 2006
ישובים שיתופיים (קואופרטיבים)										
7	חרשים	1980	מצפה קטן	קהילתי	33	33	33	120	40	196
8	טל-אל	1979	מצפה	אחר	400	250	250	610	240	929
9	ידפת	1960	מושב שיתופי	מושב שיתופי	80	--	250	350	110	439
10	יובלים	1982	קהילתי	קהילתי	400	400	400	550	270	1133
11	יעד	1978	כפ"ת שיתופי ⁷	מושב עובדים	150	150	150	500	120	562
12	כישור ⁸	1976	קיבוץ	קיבוץ	100	100	100	368	75	150
13	כמון	1980	מצפה קטן	קהילתי	80	250	250	350	120	580
14	לבון	1980	מצפה	אג"ש לשיכון	100	100	100	350	60	268
15	לוטם	1978	קיבוץ	קיבוץ	100	100	300	350	80	460
16	מורן	1977	קיבוץ	קיבוץ	100	100	300	350	85	175
17	מורשת	1979	מצפה	קהילתי	350	320	320	520	200	1004
18	מכמנים	1980	מצפה קטן	קהילתי	60	250	250	350	70	299
19	מנוף	1978	כפ"ת שיתופי ⁹	כפר שיתופי	200	200	350	350	175	607
20	מעלה צביה	1979	מצפה	קהילתי	100	100	100	500	95	281
21	מצפה אביב	1981	מצפה	כפר שיתופי	200	200	200	688	175	708
22	עצמון	1978	מצפה	מושב עובדים	200	200	200	500	201	936
23	פלך	1981	מצפה	קיבוץ	100	100	100	300	27	--
24	צורית	1981	כפ"ת	קהילתי	200	200	200	500	180	785
25	קורנית	1980	כפ"ת שיתופי	כפר שיתופי	200	200	200	350	150	655
26	רקפת	1982	כפ"ת שיתופי	קהילתי	210	210	210	350	170	761
27	שכניה	1978	כפ"ת שיתופי	כפר שיתופי	200	200	200	350	120	584
28	שורשים	1980	כפ"ת שיתופי	מושב שיתופי	200	200	200	350	65	276
29	תובל	1980	קיבוץ	קהילתי	100	200	200	300	65	205
	סה"כ				4,893	4,913	5,713	11,856	3,438	14,384

ישובים כפריים שאינם מאוגדים										
מס'	שם הישוב	שנת הכרה	צורת ארגון	מס' יח"ד תמ"מ 4\2 ו-5	מס' יח"ד תמ"א 31	יעד אכלוס ביח"ד לפי תמ"מ 9\2	יעד אכלוס ביח"ד לפי תכנית מקומית	משפ' - 2007	אוכלוסיה על פי למ"ס- 2006	
30	דמידה	1995	י. כפרי	--	--	--	560		608	
31	חוסניה	1995	י. כפרי	--	--	--	388	110	1105	
32	כמאנה	1995	י. כפרי	--	--	--	840	160	545	
33	סלאמה	1976	י. כפרי	--	--	--	--	480	2021	

⁶ יחד הוא קיבוץ שנמצא בתחום הישוב הקהילתי הררית ואין לו סמל ישוב. נתוני האוכלוסייה מאוחדים.

⁷ כפ"ת = כפר תעשייה. יכול להיות כפר תעשייה בדגם "מושבכפר שיתופי" או בדגם "מושב שיתופי".

⁸ בכישור מתגוררים 150 חברים בעלי צרכים מיוחדים. תורגם ל- 75 זוגות.

⁹ מנוף, קורנית ושכניה שהשתייכו לתנועת "ליאחוד החקלאי" הוקמו כ"כפרים שיתופיים תעשייתיים". תקנון ההתאגדות שלהם היה דומה לזה של מושב עובדים. יעד, רקפת ושורשים שהשתייכו לתנועת התיישבות אחרת אכן היו בעלי מבנה של מושב שיתופי.

ישובים כפריים שאינם מאוגדים									
אוכלוסייה על פי למ"ס - 2006	משפ' - 2007	יעד אכלוס ביח"ד לפי תכנית מקומית	יעד אכלוס ביח"ד לפי תמ"מ 912	מס' יח"ד תמ"א 31	מס' יח"ד תמ"מ 412 ו-512	צורת ארגון	שנת הכרה	שם הישוב	
650	100		--	--	--	י. כפרי	1988	ערב אל נעים	34
284	36	99	--	--	--	י. כפרי	1996	ראס אל עין	35
5,213									

מקורות:

גודל אוכלוסייה: הלמ"ס, **ישובים בישראל**, 2006.

נתוני אכלוס במשפחות: אתר המועצה האזורית משגב - <http://www.misgav.org.il/975>

יעד אכלוס: תכנית מתאר מחוזית למחוז הצפון – תמ"מ 2 שינוי מס' 9, 30.7.07, י.פ. 5696; שינוי מס' 4, 2.10.89, י.פ. 3703; שינוי מס' 5, 31.12.92, י.פ. 4072.

שטחה של המועצה האזורית משגב הוא 166.966 קמ"ר, מתוכם 1.8% למגורים, 1.3% למבני ציבור, לתעשייה, למבנים חקלאיים ולתשתיות, 82.6% משמשים כיערות, שמורות טבע ושמורות נוף המהווים שטחים ציבוריים פתוחים לשימוש הציבור בישראל בכללותו, והיתרה – כ- 14.2% הם שטחים לעיבוד חקלאי ושטח פתוח אחר.¹⁰

ב. פיתוח הגליל המרכזי - שינוי במדיניות ההתיישבות

ב (1) הקמת ישובים כפריים בראשית שנות המדינה

בשלושת העשורים הראשונים למדינה הופנתה תשומת לב מועטה לגליל המרכזי. המדינה עסקה בטיפול בבעיות אחרות שנראו דחופות יותר כגון, הבטחת מזון, קליטת עליה וייצוב הגבולות.

מדינת ישראל נקטה לאחר הקמתה במדיניות של פיזור אוכלוסייה, שנהגה בשנת 1951 על ידי האדריכל אריה שרון.¹¹ מטרתה של מדיניות זו היו הבטחת הריבונות בשטחים הפריפריאליים במדינה, ביסוס אחיזת המדינה בשטחים דלילי אוכלוסייה, ושינוי המאזן הדמוגרפי בפריפריה לטובת האוכלוסייה היהודית. במסגרת זו נפרסו בארץ ישובים כפריים רבים, שכל אחד מהם מנה מספר קטן של תושבים אולם כמותם הבטיחה פריסה מירבית בשטח והיאחזות בו.

1. לצורך ההתבססות במרחב הכפרי בארץ נעשה שימוש במערכת הקואופרטיבית להשגת מספר מטרות עיקריות:¹²

א. הבטחת אספקת המזון לתושבי המדינה על ידי הגדלת מספר הישובים הכפריים- חקלאיים והגדלת השטחים החקלאיים.

ב. הבטחת תעסוקה לעולים.

ג. פיזור האוכלוסייה וישוב שטחים לא מיושבים.

ד. הבטחת גבולות המדינה על ידי פריסת התיישבות בגבולות הארץ.

¹⁰ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **שימושי קרקע**,

http://www1.cbs.gov.il/reader/?Mlval=cw_usr_view_SHTML&ID=566, גישה – 29.4.08.

¹¹ שרון, אריה, **תכנון פיזי בישראל**, ירושלים: הוצאת המדפיס הממשלתי, 1951.

¹² רוקח, אבשלום, **התיישבות כפרית בישראל**, הסוכנות היהודית לא"י, המחלקה להתיישבות כפרית, ההסתדרות הציונית העולמית, החטיבה להתיישבות כפרית, ינואר 1978.

ב (2) פיתוח הגליל המרכזי – במסגרת מדיניות ההתיישבות החדשה לאזורים ללא אמצעי יצור חקלאיים

בתחילת שנות ה-70 פריסת ההתיישבות בארץ כבר הייתה רחבה, ולמעשה כל האזורים שבהם היו קרקע חקלאית ומים זמינים יושבו על ידי כ- 670 ישובים כפריים מאוגדים (מתוך 13728 הקיימים היום, ולרבות ישובים כגון נורית וכפר תקווה שננטשו על ידי מתיישביהם) ואשר תושביהם עסקו בעיקר בחקלאות.¹⁴

עם זאת, נותרו אזורים אחדים שבהם לאוכלוסייה היהודית לא הייתה כל אחיזה, משום שבהם לא היו משאבים חקלאיים, ואחד מהם היה הגליל המרכזי. באזור הגליל המרכזי חיה אוכלוסייה ערבית גדולה בישובים הממוקמים בבקעת סחי'נין, בשולי בקעת בית נטופה, בבקעת בית הכרם ובעמק זבולון. אזור זה היה מאוכלס בדלילות באוכלוסייה יהודית.

האוכלוסייה הערבית בישובים אלה מנתה בשנת 1977 כ- 93,000 תושבים, ואילו אוכלוסיית הישובים היהודיים, לרבות כרמיאל, מנתה כ- 9,800 תושבים.¹⁵ האוכלוסייה היהודית, למעשה, היוותה (ועדיין מהווה) מיעוט קטן ושולי (כ- 10%) בקרב תושבי האזור.

רוב שטחו של הגליל המרכזי היה מחוץ לתחום שיפוטן של הרשויות המקומיות, ופיתוח המערך היישובי בו נועד לחיזוק הפריסה והנוכחות בחבל ארץ זה.

האזור ההררי של הגליל המרכזי התאפיין במיעוט המשאבים הכלכליים; בהעדר אמצעי יצור חקלאיים; במבנה קרקע מבוזר וההררי ובהעדר תשתיות פיזיות וקהילתיות מספקות.

באמצע שנות ה-70, החליטה הממשלה להקים מערך של ישובים כפריים המאוגדים במסגרות קואופרטיביות בגליל המרכזי במטרה לבסס את אחיזת המדינה באזור זה וכדי להרחיב את מדיניות פיזור האוכלוסייה. התכניות האזוריות שהוכנו ורעיון הכפר התעשייתי שגובש באותה תקופה (ראה להלן), אפשר לה לממש את הקמת הישובים.

ב (3) גיבוש רעיון הכפר התעשייתי (הכפ"ת)

רעיון הכפר התעשייתי נולד כתוצאה ממחסור באמצעי יצור חקלאיים - קרקע ומים, באזורים שבהם לא היו ישובים יהודיים. על דעת מתכנני המחלקה להתיישבות, ישוב אזורים נעדרים משאבים לחקלאות הצריך עיצוב כפרים מסוג חדש, כפרים תעשייתיים - ישובים קואופרטיביים אשר קהילותיהם תתפרנסנה מתעסוקה לא-חקלאית. מטרותיהם של ישובים אלה היו: פיזור אוכלוסייה, קליטת עליה מארצות רווחה וקליטת דור ההמשך של המושבים.¹⁶ מאחר ודגם ההתיישבות השיתופי היה הדגם המקובל, גובשה התפיסה של הכפר התעשייתי בהתאם לתפיסות הקואופרציה שהיו נחלת ההתיישבות החקלאית.

הכפר התעשייתי הוגדר כ"ישוב כפרי שמתיישבו עובדים בו במערכת כלכלית אשר איננה נשענת על חקלאות, החיים בחברה סגורה ומשתתפים באגודות צרכניות ויצרניות קואופרטיביות."¹⁷

להקמת כפרי התעשייה נקבעו מספר עקרונות מנחים:

¹³ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי לישראל, מס' 58, לוח 2.9 ליום 31.12.06.

¹⁴ רוקח, אבשלום, ראה הערה 12, עמ' 76.

¹⁵ דוכן, תלמה, לזר, שמואל (עורכים), הצעה לפיתוח איזורי כולל בגליל המרכזי, הסוכנות היהודית לא"י, המחלקה להתיישבות כפרית, חבל הצפון וחבל הגליל, חיפה: יולי 1978, מקור הנתונים שצוטטו שם - הלמ"ס.

¹⁶ הסוכנות היהודית לא"י, המחלקה להתיישבות כפרית, האגף לתכנון איזורי כולל, הכפר התעשייתי (הכפ"ת), דין וחשבון מיום עיון שהתקיים ביום 1.3.74, ירושלים: מרס 1974.

¹⁷ שם, בעמ' 10.

א. חברה סגורה: קבוצת אנשים המאוגדת באגודה שיתופית, אשר קבלת חברים חדשים בה תהיה מותנית בהסכמת חברי הכפ"ת, וזאת כדי לשמור בישוב כפרי קטן על הומוגניות מסוימת "שהיא הבסיס המעשי לחיי הכפר".¹⁸ האגודה השיתופית תארגן ותספק שירותים ציבוריים וצרכניים, בהתאם לתקנונה, והיא תמלא את תפקיד הועד המקומי.

ב. שותפות בחיים קהילתיים: המתקנים הציבוריים יהיו בבעלות הכפר ויופעלו במשותף עם המועצה האזורית. שירותים שסף הכניסה שלהם גבוה, יסופקו ברמה העל-יישובית ובמסגרת המועצה האזורית.

ג. מגוון תעסוקות ומאגר כוח אדם: יצירת תשתית אזורית לתעסוקה, באמצעות הקמת רשת ישובים, אשר תבטיח למתיישבים מגוון תעסוקתי גם שלא בתחום יישוביהם, וזאת באמצעות אגודת פיתוח גושית שבה יהיו חברים כל ישובי הגוש.

ד. בעלות הדדית של אמצעי יצור: חבר הכפ"ת יהיה חבר בקואופרטיב היצרני האזורי, ובזכות מניה זו יקבל מקום עבודה באחד המפעלים בקואופרטיב.

ה. ריכוז הישובים: כפרי התעשייה היו צריכים להיות מרוכזים באזור מצומצם על מנת ליצור מסה קריטית שתאפשר הן גיוון תעסוקתי והן אספקת שירותים באזור שהתשתית הפיזית והחברתית בו הייתה מצומצמת.

גיבוש רעיון הכפ"ת אפשר להניע את תהליך ההקמה של מערך ההתיישבות החדשה בגליל המרכזי בהתאם לשלוש התכניות האזוריות הנ"ל, אם כי, כפי שיובהר להלן, הרעיון לא התממש במלואו. תוך כדי ביצוע, התברר שניתן להקים ישובים קואופרטיביים נטולי אמצעי יצור.

יוער שרק שבעה ישובים מכלל ישובי משגב הוקמו ככפרי תעשייה. שאר הישובים, ובעיקר אלה שנכללו בתכנית המצפים שגובשה מאוחר יותר, הוקמו כישובים קהילתיים או כקיבוצים.

ג. תכניות לפיתוח ההתיישבות בגליל המרכזי

ג (1) אזור גוש שגב

אחד הניסיונות הראשונים ליישום רעיון הכפר התעשייתי היה במסגרת גוש שגב. זהו אזור הררי בתחום הגליל התחתון המרכזי, שבו אותרו כ- 30,000 דונם פנויים. באזור זה היו מעט ישובים ותושבים.

כאמור, האוכלוסייה הערבית בישובים הסובבים את אזור התכנון מנתה בשנת 1977 כ- 90,000 תושבים ב- 21 ישובים לרבות, אעבלין, תמרה, כבול, סחינין, עראבה, דיר חנא, וישובי בקעות בית כרם ובית נטופה.¹⁹ הישוב כאוכב אל היגיא והתושבים הבדואים שנמצאו בתוך אזור התכנון, מנו כ- 3,000 תושבים.

באותה תקופה היו באזור התכנון רק שני ישובים יהודיים: שגב (שֶׁמְנָה כ- 20 משפחות) וידפת (עם כ- 25 משפחות).

במקור התכנית הציעה להקים מארג משולב של 6 ישובים מאוגדים שתושביהם יתפרנסו מתעשייה ומשירותים ואשר יוקמו סביב מרכז שירותים ומרכז תעסוקה בין-כפריים דוממים (דהיינו, לא מאוכלסים).²⁰ בפועל הוקמו 16 ישובים.

¹⁸ שם, בעמ' 11.

¹⁹ דוכן, תלמה, לזר, שמואל (עורכים), הצעה לפיתוח איזורי כולל בגליל המרכזי, הסוכנות היהודית לא"י, המחלקה להתיישבות כפרית, חבל הצפון וחבל הגליל, חיפה: יולי 1978.

²⁰ מרקובסקי, נחום ואח', תוכנית פיתוח אזורית כוללת – גוש שגב, הסוכנות היהודית לא"י, המחלקה להתיישבות כפרית, חבל הצפון, ירושלים: יולי 1976.

המרכיב הראשון והמרכזי בתכנית היה הקמת מערכת של שירותים קהילתיים ברמה נאותה ובעלות סבירה. ההנחה הייתה ששירותים ברמה נאותה, ובעיקר שירותי חינוך טובים, יהוו גורם משיכה של אוכלוסייה עירונית לאזור. סף הכניסה לשירותים²¹ ברמה נאותה חושב באותה תקופה בכ- 1,000 משפחות.

המרכיב השני בתפיסת התכנון היה יצירת מערכת יישובית קומפקטית, עם זיקות וקשרים הדוקים בין היישובים, שבה המרחקים בין כל אחד מהיישובים למרכז הגיאוגרפי של האזור, שבו ימוקמו השירותים הציבוריים והכלכליים, יהיה קטן ככל הניתן. ריכוז השירותים הקהילתיים במרכז אזורי ובין-כפרי אפשר איגום משאבים בתחום זה, מניעת ביזור, ייעול והקטנת עלויות. התכנית הציגה פרוגרמה מפורטת של שירותים קהילתיים שיספקו בישוב הבודד או במרכז הגושי.²²

המרכיב השלישי בתכנית היה ריכוז מפעלים באזור תעשייה גושי שבו יקום קואופרטיב אזורי, אשר יאפשר שותפויות בין היישובים בפיתוח תעסוקה לא-חקלאית. ריכוז המפעלים אמור היה להבטיח את גיוון ההיצע התעסוקתי בתעשייה ובשירותים ואת האפשרות לניידות עובדים מצד אחד, ולריכוז משאבים להקמת מפעלים גדולים ויעילים יותר, מצד שני. התכנית כללה תחזית של פיתוח תעסוקתי ופרוגרמה למרכז התעסוקה הגושי.²³

מרכיב נוסף שאליו התייחסה התכנית היה גיוס המתיישבים והליך ברירתם. התכנית הניחה שהשגת יעדי האכלוס של היישובים תחייב "יצירת בסיס אנושי איתן המסוגל להקים את היישוב החדש ולגבשו מבחינה חברתית וכלכלית כאחת".²⁴ לצורך כך גובש נוהל לקליטת מתיישבים שכלל שאלון למועמד; ראיון על ידי ועדת קבלה שבה חברי היישוב, התנועה המיישבת והמוסד המיישב; ומבדקים פסיכומטריים לקביעת כושרם של מועמדים להשתלב חברתית ביישוב.

התנאים הקשים באזור – העדר תשתיות פיזיות, ארגוניות וקהילתיות – הציבו מלכתחילה אתגר גדול למתיישבים. הם חייבו גיבוש מערך אנושי, שיתמודד עם האתגרים הרבים שהפיתוח האזורי עתיד ליצור; ולכידות חברתית, שתקנה לתושבים את החוסן ואת היכולת לדבוק במטרותיהם.

ג (1) הקשיים שעמדו בפני המתיישבים

גישה: הדרך הראשית לאזור – דרך 805 הייתה צרה, מפותלת ומסוכנת מבחינה תחבורתית. דרך 784 (כרמיאל – משגב – צומת יפתחאל) ודרך 781 (צומת מורשת-קריית) לא היו אפילו בתכנון. מרחק הנסיעה לכרמיאל, הנמצאת בקו אווירי כ- 10 ק"מ מצפון למרכז האזור, היה כ- 35 ק"מ. לא הייתה תחבורה ציבורית אל האזור וממנו.

תשתיות: לא היו באזור תשתיות חשמל, מים, ביוב ותקשורת ראויות. עידן הטלפון הסלולרי והמחשב הנייד טרם הגיע, והתקשורת בין האזור לבין אזורים אחרים בארץ הייתה כמעט בלתי אפשרית (גם דואר נע לא היה).

דיור: בשל קצב נמוך של בניה תקציבית של משרד הבינוי והשיכון שהייתה מקובלת אז, היה ברור, שהמתיישבים יידרשו לגור בדיוור זמני ובמחנות זמניים לאורך זמן. תכניות "בנה ביתך" למיניהן התפתחו בשלב מאוחר יותר כדי להתגבר על בעיה זו.

שירותים ציבוריים, קהילתיים ואישיים: אחד הקשיים המהותיים ביותר היה העדר שירותים רפואיים ראשוניים, מחסור באמבולנסים, מחסור בקווי טלפון לקריאות חירום וכו'. מצב זה לא אפשר בתחילה לקבל ליישובים חולים כרוניים העשויים להיזקק לשירותי חירום רפואיים. קבלת שירות רפואי שגרתי כלשהו הצריכה נסיעה ארוכה וקשה, והתארגנות קהילתית לתמיכה.

לא היו באזור בתי ספר. הילדים הוסעו מידי יום ביומו לבתי הספר מחוץ לאזור, רובם לבתי הספר האזוריים ביגור או בבית העמק, ומיעוטם לבתי ספר אחרים. עד לרכישת אוטובוס

²¹ סף כניסה לשירותים פירושו מספר מינימאלי של תושבים הדרוש כדי לקיים את השירות.

²² שם, בעמ' 31.

²³ שם, בעמ' 25-28, 33-34.

²⁴ שם, בעמ' 35.

התלמידים הראשון, היה צורך בהסעות על ידי מתנדבים. גם אחרי רכישת האוטובוס להסעת תלמידים נדרשו הורים להסיע את ילדיהם לבתי הספר בשל מגבלה כזו או אחרת שמנעה הגעה בזמן להסעה או לפעילויות מיוחדות.

גני ילדים הופעלו בישובים, חלקם בהתנדבות. נדרשה השקעה מסיבית של המתיישבים בזמן, בציוד (רכישת ריהוט ועזרי למידה) ובארגון כדי לקיים את המערכת המקומית.

לא היו באזור חנויות, שירותים אישיים או כל תשתית ארגונית וואו יישובית אחרת.

לא היו באזור פעילויות של תיאטרון, קולנוע, הופעות בידור וקונצרטים. כל מימוש של פעילות מסוג זה הצריך התארגנות רבה, נסיעה ארוכה, ואמצעי שמירה על הילדים שנותרו בבית.

בכל הישובים נדרשו התושבים להשקיע מזמנם בתורנויות לשמירה היקפית.

כל אלה חייבו, ועדיין מחייבים, לכידות חברתית של הקהילה שתאפשר התמודדות עם הקשיים, וסיוע הדדי המבוסס על אמון אישי שנבנה לאורך זמן.

אמצעי יצור: בהעדר קרקע חקלאית ומים לא ניתן היה לפתח באזור משקים חקלאיים באזור, וכן לא היו מפעלי תעשייה או מקומות תעסוקה כלשהם.

ג (1) (2) הלכידות החברתית כתנאי להצלחת מפעל ההתיישבות

למעשה, על פי כל מדד אובייקטיבי לא היו לאזור שום גורמי משיכה לאוכלוסייה, לבד מהנוף היפה. מטרתם של המתכננים, איפוא, הייתה ליצור תנאים אטרקטיביים למשיכת אוכלוסייה. אולם כבר בתחילת הדרך היה ברור שיעבור זמן רב עד לגיבוש הישובים, על השירותים והתעסוקה בהם, ולפיכך ההבנה הייתה שהמתיישבים הראשוניים יעברו תלאות לא פשוטות, ויחיו ברמת חיים נמוכה.

היעד התכנוני היה לנסות ולפצות על התנאים האובייקטיביים הקשים באמצעות יצירת קהילות מגובשות חברתית שישפכו תמיכה אישית וחברתית לחבריהן. הלכידות החברתית, שיתוף הפעולה הפנימי בין תושבי כל ישוב, האמון האישי בין החברים והתמיכה ההדדית היו תנאים הכרחיים להצלחת הישובים. כל אלה חייבו התאמה אישית בין המתיישבים בכל ישוב וישוב.

ההנחה הייתה שרקע השכלתי ותרבותי דומה יאפשר שיתוף פעולה בין המתיישבים באורח יעיל ואילו ההתאמה המקצועית טכנית תאפשר פיתוח ושיתוף פעולה כלכליים.

לפיכך גובשו קריטריונים למיון המתיישבים שהתבססו על גיל, רמת השכלה, מקצוע, עיסוק וכו' מצד אחד, וקריטריונים סובייקטיביים שכוונו לעמוד על תכונותיו של המתיישב הפוטנציאלי ומידת התאמתו לקחת חלק באתגר שהאזור הציב בפני מתיישביו.

על הקשיים האובייקטיביים התווספה ההבנה שהתושבים הם מיעוט יהודי קטן באזור שרובו מאוכלס על ידי אוכלוסייה ערבית, וכי הקמת הישובים הכפריים לא תשנה את המאזן הדמוגרפי, גם לא לאורך זמן. לפיכך הלכידות החברתית היוותה גם מסגרת חיונית שבה, מעבר לתמיכה הבין-אישית, ניתן היה להזדהות עם ערכי המדינה, לקיים תרבות עברית, לחגוג חגים יהודיים, ולהרגיש פחות בודדים.

ג (3) (3) תכנון תוך יישום – התאמת התכנון לצרכים משתנים

תפיסת התכנון הייתה "תכנון תוך יישום". שינויים במרכיבי התכנית נערכו כל הזמן, והתכנית, על כל מרכיביה, עודכנה כל העת. העדכונים נבעו מהקשיים שנוצרו; מהבנת נושאים שלא נלקחו בחשבון בתכנית המקורית; משינוי בדפוסי פעולה של משרדי ממשלה; מהדיאלוג עם המתיישבים; ומהתאמת התכנון למציאות בשטח ולתפיסות חברתיות וכלכליות משתנות.

עדכונים לתכנית פורסמו כל העת הן במסמכים פנימיים של המחלקה להתיישבות, הן בדו"חות לחבר הנאמנים של הסוכנות היהודית והן בפרסומים לציבור.

פועל יוצא של שינויים אלה היה שינוי במרכיבי התכנית שהתבטא בין היתר בנושאים הבאים:

- א. הגדלת הפריסה היישובית משישה ל-16 ישובים.
- ב. שינוי בתפיסת המרכז האזורי ופיצולו למרכזי משנה (בהר גילון ובהר שכניה).
- ג. שינוי במבנה הארגוני של הישובים – מכפרים תעשייתיים לישובים קהילתיים ואחרים.
- ד. שינוי בדפוס ההקמה של הישובים (תכנית המצפים).
- ה. שינויים בתכניות לתשתיות כגון דרכים, מים וביוב.
- ו. שינויים בתכנון האדריכלי של הישובים.
- ז. צמצום אזורי התעשייה היישוביים.

טבלה מס' 2: מערך הישובים המתוכנן והקיים בגוש שגב לפי התכנית המקורית מ-1976²⁵

תאריך עליה משוער לישוב קבע	אוכלוסיה מתוכננת במשפחות	מס' משפחות - 1976	מצב נכון ל-1976	הישוב/גרעין
1978	150	19	גרעין במחנה זמני יבור	יעד – שגב א'
1978	200	12	לקראת עליה למחנה זמני שגב ו'	שכניה – שגב ב'
1978	200	15	גרעין מדרום אמריקה בהתארגנות	מנוף – שגב ג'
1979	350	20	מגורים זמניים במושב שגב	מורשת – שגב ד'
1980	200			קורנית - שגב ה'
1982	200		מחנה זמני לגרעינים המיועדים לאזור	רקפת – שגב ו'
			מרכז אזורי למגורים לותיקים ולגרעין מורשת	שגב
1960	80	25	מושב שיתופי חקלאי קיים שהרחבתו הוצעה בתכנית	יודפת
1979				מרכז תעסוקה אזורי - תרדיון
1979				מרכז שירותים דומם (לא מאוכלס)
	1,380	91		סה"כ

ג (2) תכניות לפיתוח האזורים תפן וצלמון

במקביל לתכנית גוש שגב הוכנו שתי תכניות להתיישבות חקלאית באזורים בהם משאבי החקלאות היו מצומצמים, אך עדיין אפשרו הקמת ישובים חקלאיים. שתי התכניות הוכנו, בין היתר, במטרה לקלוט את בני ההתיישבות המאוגדת בגליל וכן לצורך קליטת עליה. שתי תכניות אלה כמעט ולא כללו מרכיבים אזוריים ותפיסת התכנון בהם לא הייתה רשתית.

²⁵ שם, בעמ' 13.

ג (2) (1) גוש תפן

אזור תפן, ששטחו כ- 35,000 דונם, משתרע מדרום למעלות ועד למתלול צורים, בין הכפרים ירכא, ינוח-ג'ת וכסרא-סמיע ומצפון למועצה המקומית שג'ור.

באזור תוכננו 4 קיבוצים, ישוב קהילתי אחד ומושב עובדים אחד וכן אזור תעסוקה תפן.²⁶ מאוחר יותר התווספו שני ישובים קהילתיים - הר חלוץ וחרשים - למקבץ זה. האוכלוסייה המתוכננת עמדה בתחילה על כ- 500-600 משפחות.

טבלה מס' 3: ישובי תפן לפי התכנית המקורית

הישוב	מבנה ארגוני בעת הקמה	מבנה ארגוני בשנת 2008	שנת הקמה	שייך מוניציפאלי
כישור	קיבוץ	קיבוץ	1976	משגב
לבון	תוכנן כקיבוץ - הוקם כמצפה	אג"ש למשתכנים	1980	משגב
לפידות	מושב	קהילתי	1978	מעלה יוסף
פלך	תוכנן כקיבוץ - הוקם כמצפה	קיבוץ	1981	משגב
תובל	קיבוץ	קהילתי	1980	משגב
גיתה	תוכנן כישוב קהילתי - הוקם כמצפה	קהילתי	1980	מעלה יוסף
מגדל תפן	מרכז תעסוקה			מ.מ. מגדל תפן

ג (2) (2) אזור צלמון

אזור צלמון תוכנן במזרח הגליל התחתון והוא משתרע בין כרמיאל לבין הכנרת.²⁷ אזור צלמון תוכנן בלי מרכז כובד אזורי, ויישוביו, בסופו של דבר, סופחו למועצות אזוריות שונות. התכנית המקורית כללה 13 ישובים עם אוכלוסיית יעד של כ- 1,340 משפחות.

האזור חולק לשני סוגים של ישובים: ישובים חקלאיים - שכללו 4 קיבוצים ו- 4 מושבים. ישובים לא-חקלאיים - שכללו קיבוץ אחד, 2 ישובים קהילתיים ו- 2 מושבות. בסופו של דבר המושבות לא הוקמו, בשל מחסור בקרקע זמינה, ובמקומן הוקמו שני ישובים קהילתיים במסגרת תכנית המצפים.

טבלה מס' 4: ישובי צלמון לפי התכנית המקורית ל- 1,340 משפחות

הישוב	מבנה ארגוני	מבנה ארגוני בשנת 2008	שנת הקמה	שייך מוניציפאלי
טפחות	תוכנן כמושב - הוקם כמצפה	מושב	1980	מרום הגליל
כחל	תוכנן כמושב - הוקם כמצפה	מושב	1980	מבואות חרמון
כלנית	מושב	מושב	1981	מרום הגליל
כמון	תוכנן כמושבה - הוקם כמצפה	קהילתי	1980	משגב
כפר חנניה	קהילתי	קהילתי	1990	מרום הגליל
לבנים	מושב	מושב	1982	מרום הגליל
לוטם	קיבוץ	קיבוץ	1978	משגב
מכמנים	תוכנן כמושבה - הוקם כמצפה	קהילתי	1980	משגב
מורן	קיבוץ	קיבוץ	1977	משגב
מסד	קהילתי	קהילתי	1983	גליל תחתון
מעלה צביה	תוכנן כקיבוץ - הוקם	קהילתי	1979	משגב

²⁶ הסוכנות היהודית לא"י, המחלקה להתיישבות כפרית, ההסתדרות הציונית העולמית, החטיבה להתיישבות כפרית, **תכנית להתיישבות כפרית, תשמ"ג - תשמ"ז, 1983-1987**, דצמבר 1982.

²⁷ שם, בעמ' 124-125.

הישוב	מבנה ארגוני	מבנה ארגוני בשנת 2008	שנת הקמה	שיוך מוניציפאלי
	כמצפה			
קדרים	תוכנן כקיבוץ – הוקם כמצפה	קיבוץ	1980	גליל עליון
רביד	קיבוץ	קיבוץ	1981	עמק הירדן

ד. תכנית המצפים

בשנת 1978 כמעט והושלם תכנון הפריסה של ההתיישבות הכפרית בגליל המרכזי באמצעות תכניות שגב, תפן וצלמון.²⁸ מאחר וקצב בניית הישובים החדשים, ובעיקר קצב הקמת הכפרים התעשייתיים, היה איטי מאוד, נדרשה, לדעת הנהלת המחלקה להתיישבות, פעולה דרסטית לזירוז ההקמה.

בסוף 1978 החליטה המחלקה להתיישבות להקים את הישובים המתוכננים שטרם הוקמו בשיטת ה"מצפים". שיטה זו הייתה הד למאמץ או שחזור המבצע ההתיישבותי להקמת 11 הנקודות בנגב לפני קום המדינה (1946).

הרעיון היה להקים במהירות כ- 30 עד 40 נקודות ישוב במבנים יבילים, אשר הצבתם בשטח אינה דורשת זמן רב, ולתת הד פומבי רחב לתכנית באמצעות יצירת תנופת התיישבות. המצפים לא היו סוג חדש של ישוב, אלא אמצעי להקמה מהירה של ישובים. הישובים שהוקמו בדרך זו סווגו, לאחר מכן, באחת מצורות ההתיישבות המקובלות: מושבאכפר שיתופי, מושב שיתופי, קיבוץ או ישוב קהילתי.

מצפה, ברוב המקרים, היה, למעשה, מחנה זמני לישוב קבע שנכלל באחת מתכניות ההתיישבות. בשל קשיים תקציביים סווגו המצפים לשני סוגים: "מצפה קטן" ו"מצפה גדול". החלוקה בין שני הסוגים נעשתה על פי אזורי ביקוש. מצפים גדולים נבנו באזורי ביקוש ואילו הקטנים, באזורים יותר פריפריאליים ובעלי רגישות נופית גדולה יותר (למשל, חרשים, אבירים, מתת).

במצפה קטן הוקמו 7 יחידות דיור ובמצפה גדול הוקמו 15 יחידות דיור. כל המבנים היו יבילים והוצבו על מגרשים שגודלם 2 דונם.²⁹ כמו כן הוקם בכל ישוב מרכז למתן שירותים קהילתיים מקומיים כגון גן ילדים, מרפאה ומזכירות. דרכי הגישה למצפים נפרצו על ידי קק"ל, והכשרת הקרקע לבניה נעשתה אף היא על ידה. לכל מצפה הוכנו תשתיות מים, חשמל וביוב והובטחה תקשורת טלפונית אלחוטית באמצעות מכשיר עד שניים.

המצפים הוקמו, במהלך אחד, בין השנים 1978 ל- 1982. בניית הקבע החלה רק לאחר שהושלם אישורן של תכניות המתאר לכל ישוב. דבר שקרה בהדרגה במהלך שנות ה-80.

כמעט ואין שוני בין שיטת ההקמה של הכפ"ת לבין שיטת המצפים. בשני המקרים הוקמו מחנות זמניים ונעשה שימוש במבנים יבילים. יחד עם זאת, המהירות והתנופה במהלך הקמת המצפים חדרו לתודעת הציבור, ויצרו את הרושם כי מדובר בסוג התיישבות חדש.

סוג הישוב נקבע בהתאם לתכניות המקוריות, לשיוך התנועתי או בהתאם לרצון המתיישבים. כל הגרעינים שעלו להתיישבות במצפים התאגדו במסגרת שיתופית.

המצפים קיבלו שירותים מוניציפאליים במועצות אזוריות קיימות.

היום אין משמעות להבחנה בין ישוב לבין מצפה. כאמור כל הגרעינים שאכלסו את כל המצפים התאגדו באחד מסוגי האגודות השיתופיות הרגילות.

²⁸ ראה גם, דוכן, תלמה, לזר, שמואל (עורכים), הצעה לפיתוח איזורי כולל בגליל המרכזי, הסוכנות היהודית לא"י, המחלקה להתיישבות כפרית, חבל הצפון וחבל הגליל, חיפה: יולי 1978.

²⁹ גודל המגרש נקבע לפי תכנית המתאר המנדטורית של האזור, שהייתה תקפה באותה עת, ואשר אפשרה הוצאת היתרי בניה על סמך תכנית בינוי.

ה. הקמת המועצה האזורית משגב

רוב הישובים החדשים לא שויכו באופן פורמאלי למועצות אזוריות. לצורך אספקתם של שירותים מוניציפאליים נוצרו התקשרויות זמניות עם מועצות קיימות, למשל, ישובי גוש שגב שורתו על ידי המועצה האזורית נעמן, חלק מישובי תפן שורתו על ידי המועצה האזורית געתון, וחלק מישובי צלמון שורתו על ידי המועצה האזורית מרום הגליל. שאר הישובים קיבלו שירותים ממעלה יוסף, מעמק הירדן וממועצות אזוריות אחרות. לכן בשנת 1982 הוחלט לבחון את המערך המוניציפאלי של האזור.³⁰

העבודה בחנה את האלטרנטיבות לארגון המוניציפאלי הרצוי במרחב והמליצה על הקמת מועצה אזורית שתכלול את ישובי גוש שגב, את קיבוצי מערב גוש צלמון ואת חלק מישובי תפן. למועצה זו צורפו גם ישובים דוגמת גילון וצורית, שלא היוו חלק מתכנית שגב המקורית. בסך הכל ההצעה כללה 25 ישובים חדשים (יתרת הישובים השיתופיים שנמצאים היום במשגב נוסדו על פי החלטות ממשלה מאוחרות יותר וצורפו למועצה, למשל, הר חלוץ, אבטליון ואשבל).

בשנת 1976 החליטה הממשלה להכיר בישוב הבדואי סלאמה והוא, כמו גם ישובים בדואיים לא מוכרים, נכלל בתחום המועצה.

ההצעה הועברה למשרד הפנים אשר אימץ אותה, והמועצה האזורית כוננה בשנת 1982, מרחב התכנון משגב כונן בשנת 1986.³¹ במועצה כלולים היום 29 ישובים כפריים יהודיים ו-6 ישובים בדואיים, שחמישה מתוכם הוכרו כישובים בין השנים 1988 ל-1996.

ו. השגת יעדי הפיתוח בישובי משגב על פי תכניות שגב, תפן וצלמון

ו (1) אכלוס

היעד: פריסת ישובים שיתופיים והשלמת יעד האכלוס המקורי – 3,700 משפחות עד לשנת 1998.

יעד הפריסה הושלם בשנת 1986 (למעט אשבל, שהמועצה הארצית לתכנון ולבניה אשרה את הקמתו רק בשנת ב-2003).³²

קצב אכלוס הישובים היה נמוך בהרבה מהתחזיות, ולמעשה **עד היום לא הושלם יעד האכלוס של שנת 1998**. בשנת 2007 התגוררו בישובים השיתופיים במשגב רק 3,438 משפחות ב-29 ישובים. רק 6 מתוך ישובי המועצה (גילון, חרשים, ידפת, כמון, מכמנים ועצמון) השיגו עד כה את יעד האכלוס שנקבע בתכניות הפיתוח המקוריות.

עדכון צפי האכלוס: עדכון הצפי לאכלוס נעשה בתכניות המתאר המחוזיות למחוז הצפון שינויים 4 ו-5 (להלן: תמ"מ 412 ותמ"מ 512)³³ ובתכנית המתאר הארצית משולבת לבניה פיתוח ולקליטת עליה - תמ"מ 31 (להלן: תמ"מ 31).³⁴ לפי תכניות תמ"מ 412 ו-512 אלה, אכלוס בשלב פיתוח מלא ב-27 מתוך 29 הישובים היה צריך להגיע לעת הזו ל-**4,913** משפחות ולפי תמ"מ 31 ל-**5,713** (בכל הישובים השיתופיים במשגב).

³⁰ ד"ר קיפניס, ברוך, **הצעה לארגון מחדש של אזורי ההתיישבות החדשה בגליל**, הוכן עבור המחלקה להתיישבות כפרית, חבל הצפון וחבל הגליל, חיפה: אפריל 1982.

³¹ צו התכנון והבניה (משגב), התשמ"ו – 1986, ק"ת התשמ"ו, עמ' 1062.

³² תכנית מתאר מחוזית - מחוז צפון-שינוי מס' 26 – אשבל, 25.12.03, י.פ. 5258.

³³ תכנית המתאר המחוזית תמ"מ 2 – שינוי מספר 4 להתיישבות כפרית חדשה (המצפים), 2.10.89, י.פ. 3703, ותכנית המתאר המחוזית תמ"מ 2 – שינוי מספר 5 להתיישבות כפרית חדשה שלב ב', 31.12.92, י.פ. 4072. תכנית תמ"מ 412 כוללת 59 ישובים חדשים בכל מחוז הצפון; תכנית תמ"מ 512 כוללת 7 ישובים חדשים. שאר הישובים שנוסדו מאוחר יותר, למשל, אשבל, גבעת שימשית וכו', נכללים בתכניות מתאר מחוזיות חלקיות אחרות.

³⁴ תכנית מתאר ארצית משולבת לבניה פיתוח ולקליטת עליה - תמ"מ 31, 17.1.93 ו-19.2.98, י.פ. 4624.

צפי האכלוס עודכן בשנת 2007 על ידי תכנית המתאר המחוזית תמ"מ 2 שינוי מס' 9 (להלן: תמ"מ 912),³⁵ שהוכנה לפי המגמות של תכניות המתאר הארציות המשולבות, תמ"מ 31 ותמ"מ 35 (להלן: תמ"מ 35),³⁶ ויעד האכלוס החדש בכל הישובים השיתופיים במועצה עומד על **14,385** יחידות דיור.

לאור זאת ניתן לומר כי **יעד האכלוס טרם הושג**, ואוכלוסיית הישובים מגעת רק עד כדי 60% מהיעד שנקבע בתמ"מ 31, וכדי כ- 30% מהיעד לשנת 2020 לפי תכניות תמ"מ 912 ותמ"מ 35.

ו (2) פיתוח מקורות תעסוקה

היעד: שינוי איכותי במבנה התעסוקה ומשיכת מפעלים לאזור. יעד זה הושג בחלקו, אם כי במבנה ובהתארגנות שונים בתכלית מהרעיון המקורי.

ו (2) (1) פיתוח מקורות תעסוקה בישובים

אחד מיעדי התכנית היה ליצור מערכת תעסוקתית שתספק פרנסה לכל משפחה שהתיישבה במקום. יעד זה נזנח עוד בתחילת שנות ה-80 הן בשל הקושי היישומי והן בשל רצון המתיישבים.

הקושי היישומי: עם הקמת המחנות הזמניים התברר יותר ויותר כי הקמת ישוב תעשייתי מורכבת לאין ערוך מהקמת משק חקלאי. בישוב חקלאי, כבר בשנה הראשונה עיבד כל מתיישב את חלקתו, בין אם במשותף עם מתיישבים אחרים ובין אם לבדו. הגידול החקלאי העונתי מאפשר התארגנות מהירה.

בישוב המבוסס על תעסוקה לא-חקלאית, אין זה המצב. מהר מאד הסתבר שפיתוח תעסוקות לא-חקלאיות בשירותים או בתעשייה מצריך תכנון, משאבים, התמחות, מקצוענות, כוח אדם מיומן ובעיקר יזמות ואורך נשימה. בנוסף, התקציב למתיישב, שהותאם לפיתוח חקלאי, לא נתן מענה לפיתוח מקום תעסוקה במפעל יצור. הסתבר שעלות פיתוח מקום עבודה בתעשייה או בשירותים גבוהה לאין שיעור מעלות פיתוח אמצעי יצור חקלאיים.

המחלקה להתיישבות ניסתה לסייע למתיישבים הראשונים לפתח תעסוקות לא-חקלאיות, והביאה מפעלים לאזור, אבל התחושה הייתה שאין תאימות בין היכולת להביא מפעלים לבין רצונות התעסוקה של המתיישבים, וכי הדגם הקיבוצי שבו מפתח הקיבוץ מפעל ומחייב את חבריו לעבוד בו או שוכר כוח אדם חיצוני, אינו מתאים לרצונותיהם של המתיישבים החדשים – עירוניים, משכילים ובעלי מקצועות מוגדרים.

למשל, עם הקמת שכניה פעלה המחלקה להתיישבות להעברת מפעל לליטוש יהלומים סינטטיים. תושבי שכניה התקשו להשתלב במפעל זה. גורל דומה פקד את מפעל המנעולים שהובא לקורנית. המפעל סיפק כ- 30 מקומות עבודה, ואף בתקופה מסוימת העסיק כ-30 עד 36 תושבים מהישובים השונים, אולם המפעל לא הצליח כלכלית, והוא נסגר זמן קצר לאחר הקמתו.

כתוצאה מכך, כבר בשנים הראשונות ליישומה של התכנית עודדה המחלקה להתיישבות את המתיישבים ל"עבוד בחוץ", דהיינו מחוץ לישובים ואף מחוץ לאזור.

טבלה 5 מצביעה על הקשר בין קצב גידול האוכלוסייה לבין פיתוח מקורות התעסוקה. אם בשנות ההקמה הראשונות ניתן היה לספק כ- 35-40% ממקורות התעסוקה באמצעות מפעלים שהוקמו במקום, עם ההתרחבות המהירה של הישובים לאחר יישום תכנית המצפים, שיעור המועסקים במפעלים המקומיים צנח, ובשנת 1986 הגיע רק לכ- 17.4%.

³⁵ תכנית מתאר מחוזית למחוז הצפון – תמ"מ 2 שינוי מס' 9, 30.7.07, י.פ. 5696.
³⁶ תכנית מתאר ארצית משולבת לבנייה, לפיתוח ולשימור – תמ"מ 35, 27.12.05, י.פ. 5474.

טבלה מס' 5: אוכלוסייה ומספר מועסקים בתעסוקות מקומיות בגוש שגב בשנים נבחרות³⁷

1986		1982		1980		הישוב
מס' מועסקים	מס' מתיישבים בוגרים	מס' מועסקים	מס' מתיישבים בוגרים	מס' מועסקים	מס' מתיישבים בוגרים	
--	--	--	--	--	--	אבטליון
--	26	--	--	--	--	אשחר
--	44	--	30	--	--	גילון
10	36	15	30	--	--	הררית
--	30	--	30	--	--	טל-אל
--	248	--	--	--	--	יובלים
50	100	39	70	29	52	יעד
--	32	--	30	--	--	מורשת
--	30	2	30	--	--	מצפה אביב
33	76	32	70	23	74	מנוף
2	48	--	--	--	--	צורית
18	60	47	40	32	30	קורנית
15	30	9	30	--	--	רקפת
--	72	6	60	--	28	שגב-עצמון
24	40	22	40	--	--	שורשים
8	46	6	40	--	30	שכניה
160 (17.4%)	918	178 (35.6%)	500	84 (39.2%)	214	סה"כ

עמדות המתיישבים: חלק מהקשיים בפיתוח מקורות תעסוקה נבע מחילוקי דעות בין המערכת הממסדית לבין המתיישבים, למשל, בנוגע לשאלת ביזור הפעילות הכלכלית (שיטת המתיישבים) או ריכוז פעילות זו (עמדת המחלקה להתיישבות). למשל, מפעל ליצור פתקיות "תדביק" הובא למנוף. המפעל התחיל לשגשג רק לאחר שנוצרה שותפות עם משקיעים חיצוניים והוא עבר לאזור התעסוקה בתרדיון. פיתוחו המאוחר יותר כבר לא נעשה במסגרת האגודה השיתופית.

יזמים מהישובים מחו יותר ויותר על דרישתה של המחלקה להתיישבות שהאגודה השיתופית תהיה שותפה במיזם הכלכלי. המחלקה ניסתה להגמיש את דרישותיה והסכימה לשותפות חיצונית בבעלות על יוזמות כלכליות, בתחילה של 26% ואח"כ של 49% מהון המניות בעסקים, כתנאי לקבלת תקציבי התיישבות, אבל גם זה לא הועיל. יזמים ביקשו את חופש הפעולה להתאגד באופן חופשי ועל פי צרכיהם הכלכליים.

במקביל, ובמידת מה כתוצאה מהמשבר במשק המשפחתי וממשבר הקיבוצים שמימדיהם החלו להתברר באמצע שנות ה-80, גרעיני התיישבות החלו לדרוש שההתיישבות בישובים השונים לא תחייב שיתוף פעולה כלכלי, וכי לא תהיה חובת תעסוקה בישובים או במערכת האזורית. גרעינים אלה פיתחו את הרעיון של הישוב הקהילתי. המסגרת שגובשה על ידם הייתה הקמת אגודות שיתופיות המושתתות על תפיסה ערכית וחברתית, שבמסגרתן יושג אורח חיים איכותי בתחומי הדיור והחברה. גרעינים אלה טענו שגם בסוג התארגנות זה תושגנה המטרות הלאומיות של היאחזות באזורים שונים בארץ ופיזור האוכלוסייה.³⁸

המחלקה להתיישבות התנגדה נחרצות לרעיון, אולם בסופו של דבר, הקשיים שליוו את הפיתוח הכלכלי בישובים הכריעו את הכף, ואפשרו את הקמתם של הישובים במסגרות קהילתיות אלה. הישוב הראשון באזור זה שהוקם כגרעין קהילתי היה יובלים, ובכך נסללה הדרך להקמת ישובים קהילתיים נוספים.

בסופו של תהליך, חלק מהישובים שהוקמו ככפ"תים ובדגם של מושבים שיתופיים התארגנו מחדש והפכו לישובים קהילתיים. רקפת, קורנית ושכניה, הם דוגמאות לכך.

³⁷ מקורות: **The Jewish Agency Settlement Department, Northern Region, Segev Bloc Settlements, Segev Region**, July 1980.

Jewish Agency Settlement Department, Northern Region, Segev Settlements Committee, **The Segev Region**, June 1982.

The Jewish Agency Rural Settlement Department, Northern Region, **The Segev Region**, June 1986.

³⁸ וראה גם, אפלבוט, לביאה וניומן, דוד, **הישוב הקהילתי**, הספרייה הווירטואלית של מט"ח, <http://lib.cet.ac.il/pages/item.asp?item=4858>.

התוצאה היא שהמועצה האזורית מונה היום 35 ישובים מתוכם 14 הם ישובים קהילתיים המאוגדים באגודות שיתופיות.

ו (2) (2) פיתוח תעסוקה במסגרת אזורית

אחד מעקרונות הפיתוח של גוש שגב היה הקמת קואופרטיב אזורי שמטרתו להקים מפעלים אשר יאפשרו לאלה מבין המתיישבים שאינם מוצאים פרנסה בישוב, למצוא פרנסה במסגרת האזורית. גם יעד זה נזנח כתוצאה מהשינוי שחל במדיניות הכלכלית במדינה, שהביאה לליברליזציה ולהפרטה וכן כתוצאה מהשינוי המבני של הישובים. אולם הרעיון של פיתוח תעשייה באזור מומש באמצעות הקמתם של פארקים אזוריים תעשייתיים: **תרדיון ובר-לב**.

בשנת 1983 החלה הקמתו של מרכז התעסוקה תרדיון. הפארק תוכנן כמרכז התעסוקה הגושי, וכאחד משני המרכזים הדוממים באזור ההתיישבות הזה. הקמת הפארק נעשתה בשיתוף פעולה בין הסוכנות היהודית, משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה והמועצה האזורית משגב והוא מנוהל על ידי מינהלת הפארק שאחראית היום לניהולו.

הפארק משתרע על כ- 900 דונם, ועל פי נתוני המועצה האזורית משגב מועסקים בו כ- 2,600 עובדים מרביתם תושבי הסביבה. בין העסקים נמצאים: תפרון - תעשיית טקסטיל, תדביק - ייצור מדבקות בגלילים, א.ב. זרעים - חברת מו"פ בתחום הזרעים, בוסקום - תקשורת מחשבים, טאציווד - נגריה ייחודית לעיצובים בעץ מלא, חברת פטרוס - עיבוד זכוכית לתעשיית המוליכים, דליה מאירי - סטודיו לפיסול, חופים - שילוט עם חומרים מיוחדים, ועוד.³⁹

בשלב מאוחר יותר הוחל, בשיתוף עם המועצה האזורית מטה אשר, בפיתוח פארק התעסוקה בר-לב, שבו ממוקמים מפעלים כגון ציקלון ושטראוס.

בשנים הקרובות יידרש מאמץ רב להרחבת תרדיון ולהקמת קריית תעשיות עתירות ידע בפארק התעסוקה בר-לב.

ו (3) תחבורה ונגישות

היעד: העלאת הנגישות הפנים-אזורית וכן בין האזור לבין מרכז הארץ. יעד זה הושג בחלקו בלבד.

דרך 70 מצומת סומך לצומת תמרה הורחבה ושופרה. קטע בקרבת צומת יבור – בהסדרה.

דרך 804 מראמה לעראבה הורחבה ושופרה.

דרך 805 הורחבה מצומת יבור לתרדיון. צומת 805 עם דרך 70 – בהסדרה.

דרך 784 (כרמיאל – משגב – צומת יפתחאל) נפרצה ונסללה.

דרך 781 (צומת מורשת-קריות) נפרצה ונסללה.

כל הדרכים הן דרכים אזוריות המשרתות אל כל התושבים בסביבה.

דרכי גישה לכל הישובים נפרצו ונסללו. הדרכים לחלק מהישובים הן ברמה נמוכה והן נשארו בסטנדרט הנמוך של דרכי הגישה למצפים.

התחבורה ציבורית לא שופרה באופן משמעותי. מסילת ברזל המשרתת את האזור – אין.

³⁹ מועצה אזורית משגב, פארק התעשייה תרדיון, <http://www.misgav.org.il/teradyon>. המועצה האזורית משגב ביחד עם מועצה אזורית מטה אשר שותפות גם בפארק התעסוקה בר-לב.

בשנים הקרובות יידרש שיפור מערכת התחבורה האזורית והתאמתה לצרכי התעבורה; השתלבות במערכת ההסעה ההמונית בישראל ושיפור דרכי גישה לישובים.

ו (4) תשתיות מים וביוב

היעד: אספקת מים סדירה ובכמות מספיקה; הסדרת מערכת ביוב אזורית והשבת מי קולחין.

עדכון לתכנית גוש שגב שהוכן ב- 1983 כלל תכנית לפיתוח משאבי מים ולהסדרת הביוב האזורי.⁴⁰ על פי התכנית מקורם של רוב המים המסופקים לישובים היה בקידוחים מקומיים והשלמתם ממי המוביל על ידי חיבור לאתר אשכול. פיתוח מקורות המים נעשה על ידי חברת מקורות ואספקת המים בישובים היא באחריות האגודות השיתופיות.⁴¹

פיתוח מערכת הביוב האזורית הוחל על ידי חברת מקורות. היום הפיתוח הוא באחריות תאגיד קולחי משגב שביצע חלק מהתכנית ואף הרחיב אותה. כל הישובים השיתופיים מחוברים למערכת הביוב האזורית, אולם עדיין נדרש פיתוח רב.

בשנים האחרונות גויס סכום של כ- 45 מליון ₪ לפיתוח תשתיות ביוב בישובים הבדואיים, והוחל בהקמת מערכות ביוב בישובים סלאמה, חוסניה, ראס אל-עין ודמיידה. הפיתוח נעשה על ידי תאגיד המים והביוב, קולחי משגב.

בשנים הקרובות יידרשו השלמת חיבור הישובים הבדואיים למערכת הביוב האזורית; פיתוח תשתית הביוב בהרחבות בישובים הקהילתיים; פיתוח מט"ש פרוד ונטופה שיקום ושדרוג תשתיות המים.⁴²

ו (5) איכות הסביבה

היעד: שמירה על ייחודיותו של חבל ארץ מבחינת הטבע והנוף.

יעד זה מומש בחלקו. לשטחים ניכרים בתחום המועצה הוכנו תכניות מתאר מקומיות לשטחים פתוחים. תכנית לגן לאומי צלמון, תכניות ליערות כגון יער תפן, תכניות לשמורות טבע וכו'.

בהכנה תכנית אב לאיכות הסביבה ולפיתוח בר-קיימא, שתתייחס לשטחים הפתוחים ולמניעת כרסומם; להעמקת המחזור והטיפול בפסולת; לניהול מפעלי תעשייה ברי-קיימא; להסדרת החציבה בתחום המועצה תוך צמצום המפגעים הסביבתיים וכו'.⁴³

ו (6) שירותים

היעד: יצירת מערכת שירותים אזורית שתספק מגוון רחב של שירותים ציבוריים, קהילתיים ואישיים לתושבים. יעד זה מומש בחלקו.

הוקמו מרכזי השירותים במשגב, הר גילון, שכניה, כמאנה וסלאמה.

ההצלחה הגדולה של משגב כפי שעולה מנתוני הלמ"ס היא בפיתוח מערכת חינוך אזורית טובה. במועצה 10 בתי ספר – הן במרכזים עבור הישובים היהודיים והן בישובי הבדואים.⁴⁴ בכל הישובים פותחה מערכת לגיל הרך, ובמועצה פותח מערך של חינוך משלים.

⁴⁰ Buzi, Miriam, Segev 1983-1992, Regional Development Plan, Jewish Agency Settlement

Department, Northern Region, 1983, pp 101-109.

⁴¹ ראה אתר קולחי משגב – גישה 28.4.08 <http://www.kmisgav.co.il/Page.asp?PiD=0.7&id=35>. היום תאגיד

קולחי משגב מטפל באספקת מים בישובים המעוניינים בכך.

⁴² שם.

⁴³ מועצה אזורית משגב, תכנית אב לאיכות הסביבה ולפיתוח בר קיימא, ללא תאריך.

שירותי קהילה ותרבות מקומיים מנוהלים בניהול עצמי על ידי הישובים.

בתחום השירותים האישיים היעד טרם מומש. אין במשגב קניונים, מרכזי קניות או שירותים אישיים רבים אחרים.

ו (7) הערכת הישגי הפיתוח

משגב מדורגת בשנים האחרונות באשכול 6 לפי דירוג רשויות מקומיות לפי הרמה החברתית-כלכלית שלהן, שנעשה על ידי הלמ"ס.⁴⁵ ניתוח הנתונים מצביע על כך שעל אף הפיתוח הכלכלי הניכר שנעשה באזור והישגיהן של מערכות הניהול והחינוך האזוריות, המועצה ככלל רחוקה ממימוש הפוטנציאל הסוציו-כלכלי שלה.

להערכת הח"מ האתגרים העיקריים שיעמדו בפני מועצה בשנים הבאות יהיו:

א. קליטת תושבים נוספים במועצה כדי לאפשר את המשך אספקת השירותים בתחום הגיל הרך והחינוך (ראה בעיית התפלגות הגילים להלן); להפחית את העלויות במתן שירותים קהילתיים וציבוריים שונים לתושבים; ולייעל את מערכות השירותים היישוביות.

ב. קליטת התושבים החדשים צריכה להיות מבוקרת משני טעמים עיקריים: האחד – לשם הקטנת הפער בין התפלגות הגילים במדינה בכלל לבין התפלגות הגילים במשגב. המהלך הזה נדרש כדי למנוע מצב שבו, תוך עשור, המועצה האזורית תהפוך לבית אבות, וכדי להבטיח את המשך פעולתה של מערכת החינוך שהוקמה בדי עמל; והשני – כדי להבטיח לכידות חברתית בישובים הקואופרטיביים באופן שיאפשר לתושבים להתמודד בהצלחה עם אתגרי הפיתוח הכלכלי והחברתי העתידיים של האזור.

ג. פיתוח תשתיות כגון תחבורה ציבורית, דרכים, תקשורת, ביוב ומים שיביא את האזור לסטנדרט עירוני.

ד. פיתוח כלכלי שיאפשר הן את הגדלת השכר וההכנסה של התושבים, והן את הרחבת הפעילות העסקית והכלכלית באזורי התעסוקה תרדיון ובר-לב וזאת כדי להרחיב את בסיס הארנונה של המועצה.

ה. פיתוח שירותים קהילתיים וציבוריים במטרה לספק מגוון שירותים לאוכלוסייה, לרבות לאוכלוסייה המתבגרת.

ו. טיפול בשטחים הפתוחים ושמירתם.

ז. עדכון תכניות מתאר של רוב הישובים.

על אף שחלפו כ- 30 מאז הקמתו, האזור עדיין לא מימש את כל יעדי הפיתוח ועוד יידרשו מאמצים רבים להביאו לשלב הפיתוח המלא. כפי שניתן לראות, יעדי האכלוס עדיין רחוקים

⁴⁴ ראה **הרשויות המקומיות בישראל 2006**, פרסום 1315, http://www1.cbs.gov.il/reader/?MIval=cw_usr_view_SHTML&ID=566, הישגי תלמידי משגב בבחינות בגרות ובזכאות לרישום באוניברסיטאות.

⁴⁵ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **הרשויות המקומיות בישראל 2001**, פרופיל המועצות האזוריות, http://gis.cbs.gov.il/Website/Localities_2001/Rashuyot_hm/profilExcel2001.xls; **ישראל 2002**, פרופיל המועצות האזוריות, http://gis.cbs.gov.il/website/localities_2002/setldoch1.asp; **הרשויות המקומיות בישראל 2003**, פרופיל המועצות האזוריות, פרסום 1251; **הרשויות המקומיות בישראל 2004**, פרופיל המועצות האזוריות, פרסום 1279; **הרשויות המקומיות בישראל 2005**, פרופיל המועצות האזוריות, פרסום 1295; **הרשויות המקומיות בישראל 2006**, פרסום 1315, http://www1.cbs.gov.il/reader/?MIval=cw_usr_view_SHTML&ID=566. עד שנת 2001 הייתה המועצה מדורגת באשכול 7.

מאוד מהשגה. רק 3,450 יחידות דיור מתוך 14,384 המיועדות בתכנית המתאר המחוזית – תמ"מ 92 התממשו. הדרך עוד ארוכה להשגת יעדי הפיתוח האחרים – תשתיות פיזיות, תשתית תעסוקתית ותשתית חברתית וקהילתית ולהשוואת תנאי החיים עם אלה שבמרכז הארץ.

תנאי המשך הפיתוח ולשרידותם של המתדיישים באזור הוא לכידות חברתית. ללא לכידות חברתית, וללא נכונות מסיבית לשיתוף פעולה בין המתדיישים, ההיאחזות של התושבים בישובים עלולה להישמט. תנאי הפיתוח שהוצגו לעיל מצביעים על קושי מתמשך. רוב המתדיישים באים ממעמד הביניים שקל לו, ככל הנראה, להשתלב במרכזים הכלכליים והתרבותיים של ישראל. מתדיישים אלה מתמירים את ההצלחה והנוחות הכלכליים באתגר לאומי ובהשתייכות לקהילה הומוגנית. הלכידות החברתית, תחושת השותפות והעשייה הקולקטיבית, הם שמדביקים ביניהם. בהעדר לכידות חברתית, עלולה להיווצר האלטרנטיבה של חזרה לאחד מהמרכזים המטרופוליניים של ישראל.

ז. המבנה הארגוני של הישובים

ז (1) הסיבות להתאגדות במסגרות קואופרטיביות

כל הישובים היהודיים, הנמצאים היום בתחום המועצה האזורית משגב, כמו כל הישובים החקלאיים שהוקמו מאז קום המדינה על ידי המחלקה להתיישבות, התאגדו באגודות שיתופיות. הסיבות לכך היו היסטוריות, כלכליות, חברתיות וארגוניות.

ז (1) (1) הסיבה ההיסטורית

האידיאולוגיה ההתיישבותית נקבעה על ידי אנשי העלייה השנייה, שאנשיה עיצבו את רעיון הקואופרטיב ההתיישבותי "האגודה השיתופית להתיישבות". הקואופרטיבים התבססו על עקרונות של עבודה עצמית, שוויון הזדמנויות בהכנסה, שייכות למסגרת הקואופרטיבית ועזרה הדדית. רוב רובם של הישובים הכפריים הם קואופרטיבים סגורים שקבעו את נהלי הקליטה והקבלה של חבריהם לפי החלטות מוסדותיהם ובהתאם למתווה שנוצר בתקנון ההתאגדות שלהם.

ז (1) (2) הסיבה הכלכלית

השיתוף היה והינו כורח כלכלי וחברתי, והוא שאפשר לפתח מערכת יישובית בהעדר משאבים כלכליים ובתנאי אשראי מוגבלים. בהעדר מקורות כלכליים להקמת המיזמים הכלכליים, הוקמו הישובים השיתופיים במשגב בדגם הקואופרטיבי, שאפשר, על ידי איגום משאבים כלכליים וערבות הדדית, לפתח פרויקטים חברתיים וכלכליים: "קווי היסוד של המושב השיתופי מהווים מסגרת מוצקה ומחייבת לגבי החברה הכפרית הקטנה. מאידך יש למסגרת זאת גמישות מספקת שתאפשר התאמה לתנאי החברה שיהיו בעתיד. העקרונות של עבודה עצמית, בעלות של עובדים על אמצעי הייצור וערבות הדדית, מעוגנים היטב במסגרת זו."⁴⁶

ז (1) (3) הסיבה החברתית

המסגרת הקואופרטיבית היישובית מהווה בסיס משותף שבו יחסי הגומלין בין החברים מתפרשים על פני מגוון שלם של תחומי חיים, ויוצרים, כאשר הם מוצלחים, תחושת שייכות עמוקה למקום ולקבוצה, ויכולת להתמיד במימוש המטרות שגובשו על ידי התושבים. השייכות מתבטאת בלכידות חברתית המהווה מניע להתפתחותה של הקבוצה כאשר מערכת הקשרים היא חיובית, או לקיפאונה או להתפרקותה כאשר הלכידות אינה קיימת או מוחלשת.

⁴⁶מרקובסקי, נחום ואח', **תוכנית פיתוח אזורית כוללת – גוש שגב**, הסוכנות היהודית לא"י, המחלקה להתיישבות כפרית, חבל הצפון, ירושלים: יולי 1976, בעמ' 12.

לכידות חברתית היא תולדה של קשרים, משיכה הדדית, התאמה אישית, נכונות לפשרות וויתורים, גיבושם של אינטרסים ויעדים משותפים, וגורמים אחרים, המביאים חברי קבוצה לידי יחסי גומלין אינטנסיביים לאורך זמן.

הלכידות החברתית מהווה מקור עוצמה למתיישבים בבואם להתמודד עם אתגרים - הן אתגרים חברתיים והן אתגרים כלכליים - הנובעים מתוך החיים בקהילה קטנה, ובעיקר בפריפריה. הלכידות החברתית היא התשתית לתמיכה הבין-אישית בתוך הקהילה ולערבות הדדית (במובנו הרחב של מושג זה). הלכידות החברתית מסייעת לגבש את הערכים המרכזיים של הקהילה; לטפח ולתמוך בערכים אלו. היא יוצרת זהות מובחנת ו"גאוות יחידה" לקהילות בכלל, וחשובה במיוחד בקהילות הפריפריאליות.

ז (1) (4) הסיבה הארגונית

בישובים שיתופיים ועד האגודה השיתופית מתפקד כוועד המקומי של הישוב.⁴⁷ עקרון זה שנקבע בצו המועצות האזוריות, משקף את ייחודיותם של הישובים השיתופיים ואת חשיבות הניהול עצמי שלהם.

בשונה מוועד מקומי רגיל, שנבחר אחת ל-5 שנים אך אינו נתון ישירות למרות התושבים, ועד האגודה השיתופית פועל במסגרת של "דמוקרטיה מיידית" ומאפשר לכל חבר להשפיע באופן מיידית ומוחשי על חיי הקהילה והחלטותיה באמצעות ההשתתפות הפעילה באסיפה הכללית ועל ידי מימוש אמצעי הפיקוח (כגון, ברית פיקוח ורשם האגודות השיתופיות).

בניגוד לישוב עירוני, השייכות לאגודה השיתופית, יחסי הגומלין ההדוקים והלכידות החברתית בתוך הישוב הם שמאפשרים את אספקתם של שירותים שונים, חלק גדול מהם בהתנדבות, ובמחירי עלות מופחתים. אלמלא מנגנון האגודה השיתופית, המועצה האזורית הייתה נאלצת לספק את השירותים ישירות לתושב. אספקה ישירה של שירותים ברמה הדומה לזו העירונית, באזור המרוחק ממוקדי השירות המטרופוליניים, ועבור אוכלוסייה קטנה יחסית, הייתה מתבטאת בעלויות גבוהות ביותר ומחייבת העלאת מיסים.

במשגב, גם בתנאים של היום, להערכתנו לא ניתן לקיים מערכת יישובית המוגבלת בגודל (כפי שיסתבר להלן), ללא המנגנון הקואופרטיבי. מנגנון זה מאפשר ניהול עצמי של ישובים, יוצר תשתית חברתית וחוסך בעלויות הכלליות. אבן היסוד של המנגנון הקואופרטיבי הוא הלכידות החברתית והתמיכה ההדדית הפנימית שהיא פועל יוצא שלה. הלכידות החברתית מחייבת התאמה אישית וככל שהחברה יותר מאוחדת, חזקה יותר ובעלת קונצנזוס שלם יותר, כך היא מספקת יותר הגנה ותמיכה ליחיד מפני קונפליקטים פנימיים.

ולכן, גם היום, לאחר כ-30 שנות קיומם של מרבית יישובי משגב, יש להתאים את האוכלוסייה הנקלטת לקבוצה הקולטת. מנגנון ועדות הקבלה, הממין מתיישבים על פי מידת התאמתם של הפרטים להשתלבות במסגרת חיים קואופרטיבית ומסוגלותם לעמוד באתגרים הנובעים ממסגרת חיים כובלת, תוך ויתור על שאיפות, רצונות ומאווים אישיים למען השגת מטרות הכלל, הוא הרע במיעוטו. כדי להבטיח שבחירת החברים לא תהיה שרירותית ונגועה בשיקולים זרים, יש להחיל עליה נוהל קבוע מראש ולקיים מערכת המאפשרת ערר על החלטות ועדת הקליטה האזורית.

⁴⁷ צו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958, ק"ת 797, תשי"ח, עמ' 1256.

ח. המכנה המשותף לישובים הקהילתיים במועצה אזורית משגב

ח (1) התאגדות באגודה שיתופית קהילתית וניהול עצמי

כל ישובי משגב, למעט הישובים הבדואיים, ולרבות הישובים הקהילתיים, מאוגדים באגודות שיתופיות.

התקנון הסטנדרטי⁴⁸ קובע את מטרות ההתאגדות, לרבות תכנון, הקמת וניהול "ישוב קהילתי יהודי"; להבטיח את "השמירה על אופי הישוב ואורח החיים הקהילתי"; "להוות את הגוף המוניציפלי של הישוב.... ולספק שירותים מוניציפליים וקהילתיים לתושביו"; "להקים ולפתח מפעלי חינוך ותרבות"; ולפתח מערכות כלכליות עבור התושבים.

החופש להתאגד הוא אחד מערכי היסוד הדמוקרטיים, וההתאגדות באגודה שיתופית נעשית מרצונו החופשי של האזרח.

איגוד הקואופרטיבים הבינלאומי (International Cooperative Alliance) מגדיר את המונח "קואופרטיב" כ"התאגדות אוטונומית ורצונית של אנשים במטרה לממש צרכים ולהגשים שאיפות כלכליות, חברתיות ותרבותיות באמצעות בעלות משותפת על פרויקט או מיזם ובשליטה דמוקרטית בו".⁴⁹

התאגדות באגודה שיתופית מטילה הגבלות שונות על חופש ההחלטה של הפרט, בתמורה ליצירת פוטנציאל למימוש צרכים ושאירות המשותפים לחברים בה.

האגודות השיתופיות במשגב, כמו כל קואופרטיב אחר בעולם, קובעות את אורח החיים ואת תפיסת העולם ההולמים את חבריהן והנובעים מההכרה בזכותו של האדם לאוטונומיה ולשליטה עצמית על פעולותיו. האגודה השיתופית הקהילתית מהווה מסגרת אוטונומית, המאפשרת לתושביו של כל ישוב לנהל את ענייניו באופן עצמאי ודמוקרטי (שוויון בכוח ההצבעה) ולשתף את התושבים בתהליכי קבלת ההחלטות שלו. ניהול הישוב מתבטא באספקת שירותים פנימיים לחברי הקהילה בתחומי החינוך, התרבות והרווחה ובתחום הפוליטי (ייצוג במועצה האזורית ומול גופים ממלכתיים ואחרים). ניהול החיים כולל גם חגיגת חגים משותפים, ארגון ערבי פעילות משותפים, יזום פרויקטים חברתיים וכו'.

הניהול העצמי אמור להקנות למתיישבים תחושה של שותפות גורל, מחויבות למקום, ונכונות לתרומה מקסימאלית לישוב. פעולותיו של הישוב מתבצעות על דעת חבריו, וללא פיקוח חיצוני, למעט פיקוח חשבוני.

מיון מתיישבים נעשה, בין היתר, כדי להבטיח את ישימותו של הניהול העצמי.

יצירת קהילה חברתית במסגרת ישוב קטן מחייבת זהות מטרות ואינטרסים בין תושבי הישוב. זהות זו מקנה לקהילה ערך מוסף אל מול יחסי שכנות רגילים במסגרת של עיר. הקהילה מבוססת על אנשים המוכנים להכפיף את עצמם לעקרונות ולנורמות של הישוב הקהילתי; הקהילה מורכבת מאנשים הנכונים להשקיע זמן ומשאבים לטובת הקהילה תוך ויתור על רצון אישי ונחות אישית למען הכלל; הקהילה נשענת על מנהיגות מקומית. כל אלה הם חיוניים לניהול עצמי תקין ואוטונומי של קהילה, מבלי שקונפליקטים חברתיים יקרעו אותה מבפנים.⁵⁰

⁴⁸ מנוחין, נזר, לודמר, חנה ואגר, מרים, אסופת מסמכים המלווים תהליך הקמתם ופיתוחם של יישובים כפריים, מרכז לחקר התיישבות כפרית ועירונית, מרס 1983, עמ' 124.

⁴⁹ לפי נתוני האיגוד, כ- 800 מיליון איש בעולם חברים בקואופרטיבים מסוגים שונים, 225 ארגונים מ- 88 מדינות מאוגדים באיגוד הקואופרטיבים הבינלאומי. התרגום שלי, ת.ד.

⁵⁰ ההיסטוריה ההתיישבותית בארץ מלמדת שבשנות ה-50 קיבוצים התפלגו או שחלק מחבריהם פרשו על מה שנראה היום כעניין של "מה בכך", דהינו, על רקע אידיאולוגי ומחלוקות בין חברי מפא"י לבין חברי מפ"מ, ויעידו

גם ההרכב הדמוגרפי צריך להיות כזה שמאפשר יצירת מכנה משותף רחב. למשל, ישוב שאין בו די ילדים קטנים אינו יכול לפתח מסגרות לגיל הרך. ישוב שאין בו מספיק ילדים בשכבת גיל מסוימת אינו יכול להבטיח שלילדי משפחה ספציפית יהיו חברים ומסגרת חברתית, חוגית או אחרת בתוך הישוב. ישוב שאין בו די משפחות מבוגרות, אינו מסוגל לפתח מערכת חברתית-קהילתית תומכת לגיל הזהב וכו'.

בהעדר מרכיבים אלה לא ניתן לקיים ניהול עצמי אפקטיבי.

מעצם ההתאגדות בקואופרטיב נובע כי קיימת זכות לחברים לקבוע את מטרות ההתאגדות ולבחור עם מי הם רוצים להתאגד, ממש כשם שחברים בחברה פרטית רשאים לקבוע את תקנון ההתאגדות של החברה, לקבוע את מטרותיה ולבחור את השותפים בה.

ח (2) הגבלות סטטוטוריות על מספר יחידות הדיור בישובים המאוגדים במשגב

בניגוד לישובים קהילתיים ביהודה ושומרון וכן לחלק מהישובים הקהילתיים או הפרבריים במחוזות אחרים, גודלם של כל הישובים הקהילתיים (וכן של רוב הישובים "החדשים" שהוקמו אחרי 1974) **במחוז הצפון**, לרבות במועצה האזורית משגב-**מוגבל**, ומספר יחידות הדיור בהם נקבע לא רק בתכניות לפיתוח ההתיישבות כפי שגובשו על ידי המוסדות המיישבים, אלא גם **סטטוטורית**.

ההגבלה התכנונית-סטטוטורית של גודל הישובים נקבעה לראשונה בשנת 1989, שנים רבות לפני שעלתה על הפרק הסוגיה של מיון המועמדים להתיישבות ו-15 שנים לפני שאושרה החלטה 1015 של מועצת מנהל מקרקעי ישראל, והיא נובעת מטעמים של שמירת הסביבה. החל משנת 1989 המערכת התכנונית-סטטוטורית ניצלה את העובדה שניתן, באמצעים פשוטים יחסית, להגביל את מספר יחידות הדיור בישובים קואופרטיביים על ידי שימוש במנגנונים סטטוטוריים שאינם מתחום התכנון הפיזי: היותו של הישוב מאוגד ומבוקר קליטה.

ח (2) (1) שינויים מס' 4 ו-5 לתמ"מ 2 – תכנית מתאר מחוזית למחוז הצפון⁵¹

בשנת 1984 אושרה תכנית המתאר המחוזית הכוללת למחוז הצפון – תמ"מ 2.⁵² בתכנית זו לא נכללו הישובים החדשים שהוקמו אחרי שנת 1974. לכן הורתה המועצה הארצית לתכנון ולבניה (להלן: המועצה הארצית) להכין את שינוי מס' 4 להתיישבות כפרית חדשה (מצפים) שכלל את כל הישובים החדשים שהיו קיימים או מתוכננים בעת מתן ההוראה.

שינוי מס' 4 ייעד במחוז הצפון שטחים ל-59 ישובים להתיישבות כפרית ולמרכזי בינוי אזוריים נוספים; וקבע את יעדי אוכלוסייתם ואת היקף השטחים המיועדים בהם לפיתוח. כל יישובי משגב למעט אשבל והר חלוץ נכללו בשינוי מס' 4. שינוי מס' 5, שהוכן כמה שנים לאחר מכן, הוסיף יעודי קרקע ל-7 ישובים כפריים נוספים, לרבות הר חלוץ במועצה אזורית משגב, ושינוי מס' 26 לתמ"מ 2⁵³ הוסיף את קיבוץ אשבל.

שתי התכניות, תמ"מ 412 ותמ"מ 512, חלות במספר רב של מועצות אזוריות (מבואות חרמון, מטה אשר, מעלה יוסף, משגב, מרום הגליל, עמק יזרעאל, עמק הירדן). תכניות אלה לא הבחינו בין סוגי הישובים השונים והן קבעו תקרת אכלוס על ידי קביעת מספר יחידות דיור לכל הישובים המאוגדים הכלולים בהן.⁵⁴

⁵¹ תכנית המתאר המחוזית תמ"מ 2 – שינוי מספר 4 להתיישבות כפרית חדשה (המצפים), 2.10.89, י.פ. 3703, ותכנית המתאר המחוזית תמ"מ 2 – שינוי מספר 5 להתיישבות כפרית חדשה שלב ב', 31.12.92, י.פ. 4072.

⁵² תכנית מתאר מחוזית למחוז הצפון – תמ"מ 2, 10.5.84, י.פ. 3052.

⁵³ תכנית מתאר מחוזית למחוז הצפון – שינוי מס' 26 – אשבל, 25.12.03, י.פ. 5258.

⁵⁴ בתכנית תמ"מ 2612 נקבע רף יחידות דיור עליון לישוב אשבל.

ח (2) (2) תכנית מתאר ארציות משולבות - תמ"א 31 ותמ"א 35⁵⁵

תכנית מתאר ארצית משולבת לבניה פיתוח ולקליטת עליה - תמ"א 31, שאושרה בשנת 1992 (ותוקפה הוארך בשנת 1998), יצרה לראשונה הבחנה כלל-ארצית בין ישובים שלהם נקבע רף אכלוס עליון לבין ישובים שאין להם רף אכלוס עליון. הבחנה זו נקבעה מסיבות תכנוניות: התמעטות השטחים הפתוחים בארץ נתפסה (ועדיין נתפסת) כאחת הבעיות הסביבתיות הקשות בישראל. הבניה המפוזרת מהווה סיבה עיקרית להתכלותם המהירה של עתודות הקרקע והשטחים הפתוחים. לכן, קבעה המועצה הארצית בתכנית תמ"א 31 מדיניות פיתוח המשלבת הגנה על שטחים פתוחים שעיקריהם הם: קביעת רף עליון לגודלם של ישובים כפריים שנועד להגביל את הפריסה המרחבית של שטחים המיועדים לפיתוח; וחיוב כל פיתוח, למעט חריגים, בצמידות דופן לתכנית מאושרת כדי לשמר טוב יותר את רצף השטחים הפתוחים ולמנוע כרסום בהם.

כדי לממש מדיניות זו הבחינה תכנית תמ"א 31 בין ישובים "פתוחים" לבין ישובים "סגורים". כל הישובים הכפריים נתפסו כסגורים ונקבע להם רף עליון לאכלוס (המבוטא במספר יחידות הדיור).

בישובים סגורים מאוגדים, נקבע יעד אכלוס ביחידות דיור לפי **תקן הנחלות** של האגודות השיתופיות הכפריות. מאחר ולרוב הישובים המאוגדים שהוקמו לאחר 1974 במחוז הצפון אין תקן נחלות, או שתקן הנחלות שלהם טרם אושר סופית בעת הכנת תמ"א 31, נקבע בסעיף 11.1.3 להוראותיה כי: "בישובים קהילתיים הכלולים בשינויים מס' 4 ו-5 לתמ"מ/2 (מחוז הצפון) תותר הרחבה עד למספר היחידות כפי שנקבע באותם שינויים".

בהקשר זה יצוין, שעל אף שלחלק מהישובים הלא-חקלאיים במשגב, למשל, יעד ושכניה, היה תקן נחלות נמוך, הם נחשבו לצורך קביעת גודלם כישוים "קהילתיים" וגודלם המקסימאלי היה כקבוע בתמ"מ 412 או 512. לעומת זאת, גודלם של ישובים חקלאיים במשגב כמו ידפת, לוטם ומורן נקבע לפי תקן הנחלות.

כתוצאה מכך, בתכנית תמ"א 31, לכל ישובי משגב, למעט, אשבל שאושר מאוחר יותר, נקבע יעד יחידות דיור על פי תקן הנחלות או על פי הקבוע בשינויים 4 ו-5 לתכנית תמ"מ 2.

תכנית תמ"א 31 הוחלפה בשנת 2007 על ידי תכנית מתאר ארצית משולבת לבנייה, לפיתוח ולשימור - תמ"א 35. גם תכנית תמ"א 35 רואה בשימור השטחים הפתוחים עקרון מרכזי, ולכן היא נוקטת באותן שיטות שימור שבהן נקטה תכנית תמ"א 31, לרבות הגבלת גודלם של הישובים הכפריים.

תכנית תמ"א 35 כוללת לוח המפרט את מספר יחידות דיור המירבי בישובים כפריים מאוגדים (בדרך כלל חקלאיים), והיא קובעת בסעיף 8.1.4 כי מספר היחידות בישוב שאינו כלול ב"לוח 2 – מספר מרבי של יחידות בישובים כפריים" יהיה על פי הקבוע בתכנית המחוזית. **רוב ישובי משגב: כל הישובים הקהילתיים, כל המושבים השיתופיים והמושבים \ כפרים שיתופיים, וחלק מהקיבוצים אינם מופיעים בלוח 2 של תכנית תמ"א 35 ולכן גודלם נקבע בתכנית המחוזית - תמ"מ 912.**

ח (2) (3) תכנית מתאר מחוזית למחוז הצפון – שינוי מס' 9 לתמ"מ 2⁵⁶

א. ההבחנה בין "ישובים עירוניים וישובים כפריים" לבין "ישובים כפריים\קהילתיים" בתכנית תמ"מ 912

בתכנית מתאר מחוזית למחוז הצפון – תמ"מ 2 שינוי מס' 9 נעשתה הבחנה בין "ישובים עירוניים וישובים כפריים" לבין "ישובים כפריים\קהילתיים".

⁵⁵ תכנית מתאר ארצית משולבת לבניה פיתוח ולקליטת עליה - תמ"א 31, 17.1.93 ו-19.2.98, י.פ. 4624. תכנית מתאר ארצית משולבת לבנייה, לפיתוח ולשימור - תמ"א 35, 27.12.05, י.פ. 5474.

⁵⁶ תכנית מתאר מחוזית למחוז הצפון – תמ"מ 2 שינוי מס' 9, 30.7.07, י.פ. 5696.

"**ישוב עירוני**" או "**ישוב כפרי**" בהוראות תמ"מ 92 הוגדר כ"ריכוז אוכלוסייה עירוני או כפרי שכוון כעירייה, כמועצה מקומית, או כישוב אחר שאינו ישוב כפרי/קהילתי, והוא בעל מעמד לצורך דיני השלטון המקומי".⁵⁷

ישוב "**כפריקהילתי**" הוגדר בתכנית זו כ"ישוב כפרי בעל נחלות או ישוב קהילתי, המאורגנים באגודה שיתופית להתיישבות והמשתייכים מוניציפלית למועצה אזורית".⁵⁸

בעוד שגודל האוכלוסייה ומספר יחידות הדיור בישובים העירוניים והכפריים הכלולים בתכנית זו **לא הוגבלו**, מספר יחידות הדיור בישובים המאוגדים באגודות שיתופיות, לרבות ישובים קהילתיים, **נקבע באופן קשיח**.

הרחבת ישובים עירוניים וכפריים היא הרחבה תלויה שטח, כלומר, ניתן להרחיב שטח ישוב בעד 30% משטחו כמופיע בתשריט התמ"מ (ובתנאים מיוחדים אף עד 40%) ללא עריכת שינוי תמ"מ ובסמכות הועדה המחוזית, **ואילו הרחבת ישובים כפריים/קהילתיים היא פונקציה של מספר יחידות דיור**. לא ניתן לשנות את מספר יחידות הדיור בישוב כפריקהילתי הקבוע בתמ"מ (גם אם השטח מאפשר יותר יחידות) אלא בשינוי תמ"מ שיובא לאישור המועצה הארצית.

בנוסף על האבחנה בין ישוב עירוני או כפרי לבין ישוב כפריקהילתי, התכנית, באמצעות התשריט, מבחינה בין ישוב **קהילתי "פתוח"** (המסומן בתשריט בצבע צהוב כמו ישוב כפרי) – למשל, אחוזת ברק ושימשית המשתייכים למועצה אזורית עמק יזרעאל, גרנות הגליל, המשתייך למועצה אזורית מעלה יוסף, או נורית המשתייך למועצה אזורית הגלבע, לבין **ישוב כפריקהילתי "סגור"** (המסומן בתשריט בקווים אלכסוניים בצבע צהוב על גבי רקע לבן) – למשל, מנוף – במועצה אזורית משגב, עדי – במועצה אזורית עמק יזרעאל, גן נר – במועצה אזורית הגלבע, המאוגדים באגודות שיתופיות.

בישובים קהילתיים שאותם מגדיר תשריט התכנית כישובים "פתוחים" **אין הגבלה על מספר יחידות הדיור**. בישובים המאוגדים אותם מגדירה התכנית כישובים "סגורים" **יש הגבלה על מספר יחידות הדיור** והיא נקבעה בלוח 2 של התכנית (נתוני יחידות הדיור בתכניות השונות מרוכזים בטבלה 1 לעיל).

ב. תפיסת התכנון בתמ"מ 92

תכנית תמ"מ 92 למחוז הצפון באה לקבוע את הפרטים הדרושים לביצוע תכנית המתאר הארצית במחוז.⁵⁹ בעת הכנת התמ"מ, תכנית המתאר הארצית החלה הייתה תמ"מ א 31, ולכן היא הפנימה את תפיסת התכנון של תכנית ארצית זו ככל שהיא נוגעת ליחס בין מדיניות הפיתוח לבין מדיניות השימור במחוז הצפון.⁶⁰

במחוז הצפון יש 429 ישובים (36% מהישובים במדינה), מתוכם 327 ישובים ב- 13 מועצות אזוריות יהודיות ועוד 8 ישובים בשתי מועצות אזוריות ערביות. בנוסף יש במחוז שמונה מושבות חקלאיות ותיקות. הישובים הערביים שאוכלוסייתם מנתה בשנת 1995 פחות מ- 2,000 נפש כלולים בדרך כלל במועצות האזוריות היהודיות והערביות, והם כלולים במסגרת 343 הישובים הכפריים.⁶¹

ריבוי הישובים הכפריים במחוז עורר את חששם של מתכנני תכנית תמ"מ 92 לפיו אי הגבלת מספר יחידות הדיור בישובים הכפריים יביא להרחבתם, לפרבורם ולכרסום בשטחים הפתוחים. מכיוון שלא נכון וגם בלתי אפשרי להגביל את גודל האוכלוסייה בישובים פתוחים, הוחלט להשתמש גם בתמ"מ זו במנגנון ההגבלה שנקבע בתמ"מ א 31 - תקן הנחלות (שהוא פועל יוצא של הקואופרציה), ולהבחין בין ישובים עירוניים כפריים שהם ישובים פתוחים לבין ישובים

⁵⁷ סעיף 3 להוראות תכנית תמ"מ 92.

⁵⁸ שם, שם.

⁵⁹ סעיף 55 לחוק התכנון והבניה, תשכ"ה – 1965, ס"ח 467, התשכ"ה (12.8.65), עמ' 307.

⁶⁰ בין מועד הפקדת תכנית תמ"מ 92 לבין מועד אישורה, אושרה תמ"מ א 35 שהחליפה את תמ"מ א 31. מגמות התכנון של תמ"מ 92 תואמות גם את מדיניות השימור בתכנית ארצית זו.

⁶¹ כל הנתונים על מספר הישובים לקוחים מהלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **שנתון סטטיסטי לישראל 2006**, לוחות 2.7, 2.8, 2.9, 2.12, 2.13.

כפריים וקהילתיים שהם ישובים סגורים. לגבי ישובי תכניות תמ"מ 412 ותמ"מ 512, שכמעט כל יישובי משגב נמנים עליהן, נקבעה בתכנית הגבלת גודל מפורשת והם סווגו כסגורים.

ג. סוגיית גודלם של הישובים הקהילתיים בתכנית תמ"מ 912

סוגיית גודלם של הישובים הקהילתיים במחוז הצפון הייתה נושא למחלוקת בין חברי המועצה הארצית וועדת המשנה לנושאים תכנוניים עקרוניים (להלן: הולנת"ע), והיא נדונה בהרחבה בישיבות המועצה הארצית בדיונים להפקדת התכנית המחוזית תמ"מ 912.

הדיון התמקד ב- 38 ישובים מתוך 74 ישובים שהוקמו לאחר 1974 ואשר נתפסו כישובים קהילתיים. 18 מתוך 38 הישובים שנתפסו כקהילתיים, נמצאים במועצה האזורית משגב,⁶² וביניהם כלולים גם ישובים כגון יעד, מנוף וקורנית שלפי סיווגם אצל רשם האגודות השיתופיות אינם ישובים קהילתיים.

בדיון מיום 3.8.99 טענו הגופים שעניינם איכות הסביבה כי ביחס לאפשרות להגדלת מספר יחידות הדיור ולהגדלת שטח הישובים הקהילתיים "הגמישות שניתנה בהוראות רבה מדי". צוות התכנית הארצית תמ"מ א 35 ביקש "לאשר מספר יחידות הדיור נמוך יותר מהצעת תמ"מ/2.9".⁶³

הויכוח נמשך גם בישיבה שלאחר מכן, ובסופו החליטה המועצה הארצית להסמיך את הולנת"ע לדון ולהחליט מה יהיה מספר יחידות הדיור בישובים הכלולים בתכנית תמ"מ 412 ותמ"מ 512.⁶⁴

בדיון שנערך בולנת"ע ביום 12.10.99⁶⁵ הושגה פשרה בין חברים שסברו שיש לאפשר גידול חופשי יותר בישובים הקהילתיים לבין חברים שסברו שיש לצמצם את הגידול בישובים הקהילתיים כדי למנוע כרסום בשטחים פתוחים. על פי פשרה זו, שהוכנה במשותף על ידי הגופים שעניינם איכות הסביבה ועל ידי מנהל מקרקעי ישראל, הוחלט לסווג את הישובים הקהילתיים הכלולים בשינויים 4 ו-5 לתכנית תמ"מ 2 לארבע קטגוריות לפי גודל הישוב ורמת הגמישות של הרחבתו, אולם כולם נקבעו כסגורים.

עם הפקדת תכנית תמ"מ 912 הוגשו עשרות התנגדויות בעניין החלטה זו.⁶⁶ במקביל דנה המועצה הארצית בתכנית 115681 הרחבת מגורים בישוב לבון.⁶⁷ בישיבה זו פרץ מחדש הויכוח בין החברים ביחס לגודלם הרצוי של הישובים הקהילתיים ובעיקר ביחס לגודלו הרצוי של לבון, כאשר מצד אחד הועלתה הטענה שגורלם של ישובים קהילתיים שאינם מורחבים - להתנוון, ומצד שני הועלתה טענה שהרחבת הישובים הקהילתיים עלולה לפגוע בשטחים פתוחים באזור רגיש. החלטת המועצה בעניין הייתה כדלקמן: "המועצה הארצית, לאחר ששמעה את הצדדים מחליטה להמשיך בדיון בתכנית לאחר שתסקיר השפעה על הסביבה יבדק ע"י המשרד לאיכות הסביבה". במקביל המועצה הארצית "מורה למינהל התכנון לפנות לחוקרת בהתנגדויות בתמ"מ/2.9 ולבקש התייחסות לגבי הישוב לבון בפרט והמצפים בגליל בכלל." (ההדגשה לא במקור, ת.ד.).

כתוצאה מהדיון הנ"ל נבחנה סוגיית הרחבת הישובים במחוז הצפון - יישובי שינויים 4 ו-5 לתמ"מ 2 וישובים חדשים שהוקמו מאוחר יותר (הישובים הסגורים) - ע"י הח"מ.⁶⁸ חוות דעת זו, שכאמור נבעה גם מהתנגדויות לתכנית תמ"מ 912, שימשה את החוקרת כבסיס עובדתי להמלצות

⁶² ראה סעיף 6.2.2 וטבלה 2 בהוראות תמ"מ 912 המופקדת, מהדורת אוגוסט 2001. לפי טבלה 2 מדובר ב- 18 מתוך 29 יישובי משגב המאוגדים: אבטליון, אשחר, הררית, חרשים, טל-אל, יובלים, יעד, כמוון, לבון, מורשת, מנוף, מעלה צביה, מצפה אביב, קורנית, רקפת, שגב, שורשים ושכניה, שכולם, ללא קשר למבנה ההתאגדות שלהם, נתפסו כקהילתיים.

⁶³ פרוטוקול המועצה הארצית לתכנון ולבניה מיום 3.8.99 ישיבה 392.

⁶⁴ פרוטוקול המועצה הארצית לתכנון ולבניה מיום 7.9.99 ישיבה 393.

⁶⁵ פרוטוקול ועדת המשנה לנושאים תכנוניים עקרוניים מיום 12.10.99.

⁶⁶ ראה, דוכן, תלמה, **המלצות חוקר להתנגדויות לתמ"מ 912 - תכנית מתאר מחוזית למחוז הצפון לנפות יזרעאל,**

כנרת, עכו וצפת, מוגשות לוועדת המשנה להתנגדויות של המועצה הארצית, דצמבר 2004, עדכון פברואר 2005.

⁶⁷ פרוטוקול המועצה הארצית לתכנון ולבניה מיום 1.7.03, ישיבה 439.

⁶⁸ דוכן, תלמה, **חוות דעת חלקית לעניין בחינת זירוג הישובים הקהילתיים בהוראות תמ"מ 912 וקביעת קיבולתם**

של הישובים הקהילתיים (לרבות הישובים הכלולים בשינויים 4 ו-5 לתמ"מ 2), מוגשות לוועדת המשנה להתנגדויות של המועצה הארצית, נובמבר 2003.

שהונחו בפני הולנת"ע לשינוי ההוראות הסופיות של תמ"מ 92, כתוצאה מקבלת חלק מההתנגדויות.

לאור הבחינה שנעשתה בחוות הדעת הנ"ל הוצע לסווג את ישובי שינויים 4 ו-5 לתמ"מ 2 (וישובים חדשים נוספים) לשלוש קבוצות: "קטנים (עד 180 יח"ד), בינוניים - 350 יח"ד או על פי תכנית קיימת המאפשרת עד 370 יח"ד (הגדול מביניהם) וגדולים - עד 500 יח"ד או על פי תכנית מקומית שעמדה בתוקפה לפני יום אישורה של תמ"מ זו,⁶⁹ ובהתחשב בארבעה קריטריונים עיקריים: רגישות סביבתית; קיום קהילתי תקין; איזון בין פיתוח עירוני לבין פיתוח כפרי; והעדר פגיעה על ידי תכנית."⁷⁰

בסופו של דבר, בתכנית תמ"מ 92 נקבע רף עליון של מספר יחידות דיור לכל הישובים המאוגדים, לרבות כל ישובי משגב. כמו כן נקבעו מגבלות נוספות לפיתוח בישובים אלה למשל, החובה ללוות תכנית מקומית בנספח נופי-סביבתי, דרישה שאינה קיימת כלפי רוב הישובים הכפריים האחרים.

ח (2) (4) המשמעות המעשית של הגבלות התכנון הסטטוטורי

התכנון הסטטוטורי שתואר לעיל מצביע על מדיניות עקבית וארוכת טווח של המועצה הארצית המגבילה את גודלם של ישובים מאוגדים. למעשה, מדינת ישראל קבעה שכל הישובים המאוגדים (לרבות כל הישובים הקהילתיים המאוגדים) במחוז הצפון יהיו ישובים קטנים וסגורים, והטילה עליהם מגבלות פיתוח קשות.⁷¹

הוראות סעיף 6.2.2 לתכנית תמ"מ 92 המאושרת הן הוראות קשיחות שכמותן לא עוצבו לישובים הכפריים האחרים (שאינם מאוגדים) במחוז הצפון.

התוצאה היא שהישובים הכפריים, רובם ככולם ערביים, הנמצאים מסביב למועצה האזורית משגב, ובקרבה גדולה ליישוביה כגון אעבלין, שעב, כאבול, דיר חנא, ירכא, ג'וליס, נחף, כסרא-סמיע, כאוכב אל היג'א וכ'ו, וכן הישובים הערביים בתחום המועצה האזורית: סלאמה, כמאנה, ערב א-נעים, דמיידה, ראס אל עין וחוסניה יכולים להתרחב בעד 30% (ובתנאים מסוימים בעד 40%) משטחם, ללא כל הגבלה על מספר יחידות הדיור המותרות בהם, ומבלי שההרחבה תהווה שינוי לתכנית המתאר המחוזית. לעומת זאת, הישובים הכפריים היהודיים (המאוגדים) הנמצאים באותו אזור גיאוגרפי, קרי ישובי משגב, מוגבלים בגודלם.

לפיכך, לא יהיה זה הוגן כלפי הישובים האלה לטעון, מצד אחד, שהם סגורים ולכן חלות עליהם הגבלות פיתוח קשות, ומצד שני, לטעון שחלים עליהם אותם קריטריונים כפי שחלים על ישובים עירוניים או כפריים שבהם אין הגבלה של מספר יחידות דיור.

התוצאה היא שכל הישובים המאוגדים במשגב יהיו גם בעתיד ישובים קטנים. בישובים קטנים יש חשיבות למארג החברתי של הישוב, להומוגניות שלו וליחסים בין תושביו. ישוב קטן הוא ישוב שבו מתקיימת מערכת יחסים ראשונית בין חבריו, והוא נעדר את האנונימיות שמאפיינת ישוב עירוני. התאמה חברתית יכולה לסייע להשתלבות בישוב כזה. מדיניות קליטה שאינה מתחשבת

⁶⁹ בהוראות ניתנה אפשרות להגדלה נוספת של עד 15% בישובים הקטנים והבינוניים, על פי שיקול דעת של הועדה המחוזית כפי שנקבע בתכנית תמ"מ 31 והוספה של עד 100 יח"ד בישובים הגדולים - כפי שנקבע בתמ"מ 92 המופקדת. בפועל, הצעה זו מביאה את הישובים שבהם 350 יח"ד לכ- 400 יח"ד כפי שהדבר במושבים ובקיבוצים בכל הארץ (לפי תמ"מ 31) ואת הישובים הגדולים ל- 600 יח"ד.

⁷⁰ דוכן, הערה 67, בעמ' 3. הכוונה היא למקרים שבהם תכנית המתאר המקומית המאושרת כבר העניקה לישוב יותר יחידות דיור ממה שנקבע בתמ"מ 92 המופקדת, וזאת כדי למנוע פגיעה על ידי תכנית שעלולה לגרור תביעות פיצויים. כל תכניות הישובים נבדקו ומספר היחידות בתשריטיהן נספר. התוצאה שימשה בסיס לקביעת מספר היחידות בלוח 2 של התמ"מ, אם הן חרגו מההמלצות הכלליות.

⁷¹ יצוין שאמנם אי אפשר להוציא היתר בניה מכוחה של תכנית תמ"מ 92, אולם תנאי לאישורה של תכנית מתאר מקומית חדשה, שמאפשרת הוצאת היתר בניה, הוא עמידה בתנאים הקבועים בתמ"מ 92, לרבות מספר יחידות הדיור הקבוע בה עבור ישובים סגורים. ביחס לתכניות מקומיות שאושרו עבור לאישורה, לוח 2 בתמ"מ כבר הפנים את מספר יחידות הדיור המותרות לפי התכניות התקפות באותו מועד.

בהגבלת הגודל עלולה לשנות מן הקצה לקצה את האיזון הפנימי של יישובי משגב ואת הרכב אוכלוסייתם, ובכך להפוך על פיה את מדיניות הממשלה שהביאה להקמתם.

ח (3) השאיפה לקיום קהילתי תקין

קיום קהילתי תקין הוא תנאי לשרידותם של יישובים. תנאי זה נבחן בדו"ח החוקרת הנ"ל, והוא מתבסס על שני שיקולים.

מימון השירותים הקהילתיים: "בניגוד ליישובים שיתופיים אחרים, שלהם בסיס כלכלי משותף, ליישוב הקהילתי אין רובד כלכלי משותף, ועל חבריו לא מוטלות מגבלות תעסוקתיות. לנושא זה השלכות תפקודיות, שכן, אספקת השירותים הציבוריים ביישובים הכפריים הקטנים נשענה באופן מסורתי על הכנסות מאמצעי ייצור שעמדו לרשות הקהילה וביישובים שטרם יצאו לביסוס, גם מתקציבי המחלקה להתיישבות, ומומנה בעבר על ידי ההכנסות אלה. לכן, ביישובים קהילתיים יש חשיבות לגודל האוכלוסייה שתורם לחוסנה הכלכלי וליכולתה לנהל את שירותיה ולספק אותם לחברה."⁷²

התפלגות הגילים: "אחת הבעיות בהתיישבות החדשה היא העדר התפלגות נורמאלית של פירמידת הגילים. מטבע הקמתם, רוב היישובים החדשים קולטים משפחות בגלים. גודל גלי הקליטה ותדירותם תלויים בשיעור, בקצב ובתדירות הבניה המרוכזת או הבניה האישית, ביישובים בהם אין בניה מרוכזת. התוצאה היא שבכל גל של אוכלוסייה נקלטת קבוצת גיל אחת שמתבגרת באותו קצב, וגילאי ילדיה דומים. לכן, לאורך זמן שיעור השימוש בשירותים הציבוריים, במבנים ובמתקנים אינו אחיד, ובשנים מסוימות יש חוסר בהיצע ובאחרות עודף בהיצע של אותם שירותים. כדי ליצור רצף בשירותים ציבוריים ולמנוע מצב שבו כל היישוב מזדקן בבת אחת, ויוצא ממעגל העבודה, יש להוסיף גלי התיישבות, אשר מזרימים לו דם צעיר וילדים, ו"מנרמלים" את פירמידת הגילים."⁷³

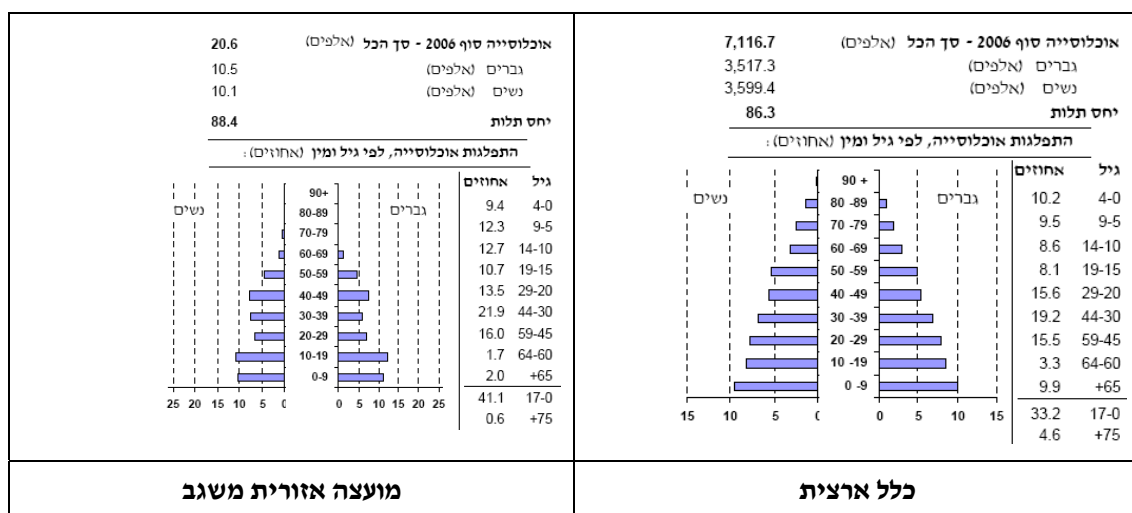
טבלה מס' 6 להלן משווה בין ההתפלגות האוכלוסייה הכלל ארצית לבין התפלגות האוכלוסייה במשגב לשנת 2006. התפלגות הגילים במשגב עדיין שונה בתכלית מזו הארצית, וזאת לאחר 30 שנים של התיישבות. שיעור בני 0-19 הכלל ארצי הוא 33.2% בעוד שבמשגב הוא 41.1%, אולם שיעור בני 0-4 במשגב נמוך יותר מאשר במדינה בכלל, עובדה המצביעה על התבגרות ההורים. שיעור בני ה-65+ במשגב קטן הרבה משיעור של אוכלוסייה זו בכלל הארץ (2% לעמת 9.9% בהתאמה). הבעיה העיקרית של משגב היא שיעורן של קבוצות הגיל 20-29 וה-30-39 קטן יותר מאשר שיעורן בכלל האוכלוסייה כפי שמראה התרשים, והמשמעות היא שללא קליטה מסיבית של בני גילאים אלה בגלי קליטה עתידיים, האוכלוסייה במשגב תזדקן "ביחד" ותאבד חלק מבסיס המיסוי שלה תוך עשור.

ניתוח שיעורי הגידול של האוכלוסייה ביישובים הקהילתיים בין השנים 1976-2003 הצביע על כך, שברוב היישובים ניתן להגביל את מספר יחידות הדיור ל-350 ורק ביישובים מסוימים כגון יובלים, הררית ומצפה אביב שבהם תכנית המתאר המקומית כבר אפשרה יותר מ-350 יחידות יש לאפשר גידול עד ל-500 משפחות או על פי תכנית המתאר המקומית, הגבוה מבין השניים.

⁷² דוכן, הערה 67, בעמ' 16.

⁷³ דוכן, הערה 67, בעמ' 16.

טבלה מס' 6: התפלגות אוכלוסייה במועצה אזורית משגב לעומת המצב הכלל ארצי⁷⁴



מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, רשויות מקומיות בישראל, קובץ הישובים 2006, פרופיל כלל ארצי ופרופיל משגב, http://www1.cbs.gov.il/ishuvim/ishuvim_main.htm.

ח (4) הליכי הקבלה

אגודה שיתופית קובעת את הליכי הקבלה של חברים חדשים.⁷⁵ הדרישה למיון חברים היוותה חלק מתכנית הפיתוח של גוש שגב (ראה לעיל) מתוך הבנה שקהילות קטנות רגישות מאוד ליחסים בין-אישיים במסגרתן.

תקנוני האגודות השיתופיות הקהילתיות קובעים את הכללים לקבלת חברים חדשים. אחת ההוראות בתקנון הסטנדרטי קובעת כי המבקש להצטרף לאגודה השיתופית חייב להמציא אישור של ועדת הקבלה. בישובים באחריות המחלקה להתיישבות הועדה הורכבה מנציג האגודה, נציג הסוכנות היהודית ונציג התנועה המיישבת. בישובים שיצאו מטיפול של המחלקה להתיישבות הוחלף נציגה בנציג שנקבע על ידי התנועה המיישבת.⁷⁶ כיום, ועדת הקבלה האזורית של משגב מתנהלת לפי הנוהל שנקבע בהחלטות 1015 ו-1064 של מועצת מנהל מקרקעי ישראל.

ההליך כולל מילוי שאלון, ראיון על ידי הישוב, ראיון בועדת קבלה ובחינת התאמה על ידי גוף חיצוני ומטרתו לאתר את המועמדים המתאימים ביותר לישוב ספציפי.

מטרת ההליך הן לוודא את התאמתו של המועמד להתיישבות בישוב קואופרטיבי, התאמתו לישוב הספציפי אליו הוא מבקש להתקבל ואת מידת המסוגלות שלו להתמודד עם הקשיים הצפויים בישוב פריפריאלי קטן.

הקריטריונים, למרות שאין אפשרות למדדס בסרגל, הם ברורים ומטרתם לקבוע כי:

א. המועמד מסוגל להשתלב חברתית בישוב קטן.

ב. המועמד נכון בכושר מנהיגות.

ג. המועמד מתאים לחיים משותפים בישוב הספציפי.

⁷⁴ הפער בין גודל האוכלוסייה בטבלה זו לבין גודל האוכלוסייה בטבלה 1 נובע מעיגול מס' התושבים שנעשה על ידי הלמ"ס.

⁷⁵ ראה הוראות התקנון הסטנדרטי, שם בעמ' 126.

⁷⁶ מנוחין ואחי' בעמ' 126.

ד. המועמד יהיה מסוגל להשתתף באופן פעיל בחיים הקהילתיים בישוב, לרבות בפעילות חברתית הייחודית לקבוצה הספציפית.

ה. קבלת המועמד ומשפחתו לא תיצור קונפליקטים ומתח חברתי בתוך הקהילה הקטנה שאליה הוא מצטרף.

ו. המועמד מוכן ומסוגל לקחת חלק בנטל הכלכלי הנובע מהצורך לנהל ישוב קטן, ולהשתתף באופן שוטף ולאורך זמן בניהול היום-יומי של הישוב ולקחת חלק פעיל במוסדותיו.

ז. המועמד מגלה מאפיינים המעידים על יציבות לאורך זמן (turnover), שכן עלותם של קונפליקטים והפרישה מהקהילה, הן כלכלית והן חברתית ואנושית עלולה להיות גבוהה מדי.

כשל במיון מתיישבים גרם לא פעם לעזיבתה של נקודת התיישבות בין אם על ידי יחידים ובין אם על ידי הקבוצה כולה. בין ישובי משגב, ננטשו לגמרי בתקופות שונות הישובים כישור, פלך ותובל, לאחר שגרעיני ההתיישבות שלהם לא הצליחו לקיים את הקהילה. בישובים אחרים עזבו משפחות שלא הצליחו להסתגל למבנה הקהילתי ולחיי החברה במקום, למשל, בקורנית, בתחילת שנות ה-80 כאשר הישוב עוד היה במחנה הזמני בשגב ו' (היום רקפת), עזבו מספר משפחות מובילות בשל מתח בין-אישי שנגרם מחוסר התאמה חברתי.

העובדה שקהילה שיתופית במשגב בנויה בעיקרה על ישובים בעלי אופי חילוני אין בה כדי למנוע את רצון חבריה לקבוע את התאמתם של המועמדים למאפייני הקבוצה הקיימת או לתפיסות עולמם.

ח (4) זיקה למוסדות מיישבים

בעבר קשר זה היה חיוני שכן לתנועות המיישבות היה תפקיד חשוב בהדרכת מתיישבים, ביצירת אגודות לעזרה הדדית בין ישובי כל תנועה, לביטוח המתיישבים, להקמת ארגוני קניות להוזלת עלויות, לשיפוט פנימי בין ישובים וכו'. כל ישובי משגב הוקמו בזיקה לתנועה מיישבת כלשהי, וזיקתם היום תלויה בהסכמות בינם לבין התנועות.

ח (5) מעורבות בחיי הקהילה

בכל הישובים המאוגדים, לרבות הקהילתיים, במשגב קיימת מערכת חינוך לגיל הרך, בדרך כלל לגילאי 0-6, ולרבות צהרונים. מערכת זו מנוהלת על ידי הישוב.

בכל הישובים המאוגדים, לרבות הקהילתיים, יש פעילות חברתית קהילתית ענפה, הכוללת אירועים, מופעים וחגים משותפים. פעילות זו מנוהלת בידי ועדות מקומיות, המנוהלות על ידי מתנדבים מקרב הישוב.

ט. סיכום

הפעילות האנושית היא רבת סתירות והיא מבוססת על ערכים שונים שמימושם יוצר קונפליקט בין זכויות. ההתנגשות בין החופש להתאגד והרצון לניהול אוטונומי ועצמי לבין המגמה של כל אדם לחיות בכל מקום כרצונו, אינה יוצאת דופן. שיטת המשפט הישראלית אינה מבטלת זכות אחת כדי להעניק לאחרת בכורה, אלא מאזנת בין זכויות מתנגשות.

הישובים הקהילתיים במשגב הם ישובים קואופרטיביים שהתאגדו במסגרות אלה מתוך רצון חופשי לקיים קהילות על פי עקרונות של ניהול עצמי, שוויון בין החברים ושיתופם בהחלטות הניהוליות של הישוב, במטרה לפתח אזור, שעל פי מאפייניו ורמת פיתוחו, לא היו בו גורמי משיכה לאוכלוסייה. אי השגת מטרות האכלוס לאורך 30 שנים מעידה על הקשיים בפיתוח האזור ועל האתגרים הצפויים בעתיד.

ספק, אם ניתן היה להגיע לרמת הפיתוח הנוכחית ללא לכידות חברתית והתאגדות התושבים במסגרות קואופרטיביות שיצרו רשת ביטחון חברתית לתושבי הישובים וללא איגום המשאבים הקולקטיבי שהפיתוח הצריך. למסגרת הקואופרטיבית חשיבות ביישובים קטנים שבהם רמת האינטראקציה הבין-אישית גבוהה והם נעדרי מרכיב האנונימיות המאפיין ישובים עירוניים.

השיתופיות עצמה מטילה הגבלות על חופש ההחלטה של החברים באגודה השיתופית, ועל הגבלות אלה הוסיפה המדינה הגבלות של גודל אוכלוסייה משיקולים של הגנה על שטחים פתוחים.

לכידות החברתית באגודה השיתופית יש תפקיד במסוגלות להתמודד עם אתגרי הישוב ופיתוחו ועליה נשענת התמיכה ההדדית הפנימית שהיא פועל יוצא שלה. הלכידות החברתית מחייבת התאמה אישית וככל שהחברה יותר מאוחדת, חזקה יותר ובעלת קונצנזוס יותר שלם, כך היא מספקת יותר הגנה ותמיכה ליחיד מפני קונפליקטים פנימיים.

גודל הישובים הקהילתיים במשגב - וממילא פוטנציאל הקליטה של ישובים אלה - מוגבל על פי דין. לפיכך, מיון מבוקר ומפוקח של מועמדים להתיישבות ביישובים הקהילתיים מאזן היטב בין הרצון להמשיך ולקיים את הקהילות במשגב לבין הרצון לשמר את החופש המוחלט לבחירת מקום מגורים; והכל בכפוף לתנאים שצוינו בסעיף 1 בפתחת חוות דעת זו.

הקמת ועדת קליטה אזורית, הפועלת על פי נוהל ידוע וקבוע מראש, ומתן אפשרות לערור על החלטותיה מאפשרים בקרה על תהליך מיון המתיישבים ויוצרים הגבלות המסייעות להבטיח את תקינות ההליך ואת התאמתו למטרותיו.