

רפורמה קרקעית במזרח ניגריה : מעבר מבעלות מקרקעין על-פי נוהג לבעלות בחסות המדינה*

אמאה א' ארוה**
יוג'ין ק' אקורג'י***

לבעלות על המקרקעין במזרח ניגריה יש שלוש פנים: היא שיתופית, פרטית וציבורית. שעה שמגמת המעבר ממערכות שיתופיות של בעלות על מקרקעין לקרקעות בבעלות פרטית נמשכת, בעקבות לחץ גדול מצד האוכלוסייה, 'צו השימוש במקרקעין' (LUD) מעיד על ניסיונה של ממשלת ניגריה להגביל את הבעלות על המקרקעין ואת רכישת המקרקעין בגלל ייעדי פיתוח. אם כי בעלות על מקרקעין לפי המנהג ממשיכה לווסת את הגישה למקרקעין במרבית האזורים הכפריים, ה-LUD הביא למספר תוצאות בלתי צפויות. מאמר זה משווה בין דרכי פעולתן של מערכות בעלות מקרקעין שיתופיות, פרטיות וציבוריות. הוא טוען שיש להכיר במגמת המעבר לבעלות פרטית על קרקעות שיתופיות ולנטוש את התהליך של הקצאה מינהלית של אדמות ציבור.

את הבעלות על מקרקעין בחלקה המזרחי של ניגריה ניתן לטווג לשלושה סוגים עיקריים: שיתופית, פרטית (בידי יחידים) וציבורית (בידי המדינה). דוגמאות לבעלות שיתופית על

* המאמר ראה אור במסגרת כתב־העת Land Reform – Land Settlement and Cooperations, 1997/2, Vol. 2, היוצא לאור מטעם הארגון למזון ולחקלאות של האו"ם המאוחדות.
** המרכז לפיתוח כפרי והתיישבות שיתופית, אוניברסיטת ניגריה, נסוקה.
*** המחלקה לכלכלה חקלאית, אוניברסיטת ניגריה, נסוקה.

מקרקעין, כמו גם דוגמאות לבעלות פרטית על מקרקעין, ניתן למצוא במערכות הבעלות הנהוגות בקרב בני המקום, בעוד שדוגמאות אחרות של בעלות פרטית על מקרקעין, וכל הדוגמאות של אדמות מדינה, נמצאות במסגרת המשפטית המקבילה למערכות זכויות המקרקעין האירופיות-אמריקניות הנהוגות ב"מערכ". מערכות שיתופיות של בעלות על מקרקעין נפוצות יותר באזורים בהם צפיפות האוכלוסין נמוכה יחסית; בעלות פרטית היא צורת הבעלות הרווחת בקהילות המאוכלסות בצפיפות. בעלות ציבורית על מקרקעין אינה נפוצה בקהילות הכפריות של מזרח ניגריה, למרות צו השימוש במקרקעין משנת 1978.

המערכות המקובלות של בעלות מקרקעין בניגריה קשורות למערכות משפחה וירושה ומבוססות על הרעיון של בעלות קבוצתית על זכויות מוחלטות בקרקע, שעליה מקבלים יחידים את זכויות השימוש. זכויות הקרקע הנהוגות יוצרות את הבסיס המאפשר גישה למשאבי מקרקעין ואת ההזדמנות להשתמש בקרקע למטרות ייצור. במסגרת הכללים הנהוגים של בעלות המקרקעין קיימו שלושה עקרונות: ראשית, כל בן למשפחה בעלת קרקע היה זכאי לחלק מהקרקע – די כדי להזין את עצמו ואת בני משפחתו; שנית, איש מן החברים בקהילה אינו יכול לעשוק אחר מחלקו או חלקה בקרקעות המשפחה; שלישית, איש לא יכול להעביר לגורם זר את האינטרסים של בני משפחה בקרקע ללא ידיעתם של בני משפחה אלה והסכמתם.

הבעלות מוגבלת לזכויות שימוש בקרקע

מערכות הבעלות על המקרקעין תחת החוק הנהוג שונות זו מזו; אך עקרונית, הן מוגבלות לזכויות שימוש בקרקע. ככלל, יש מקרים שבהם ניתן להעביר זכויות אלה לידי זרים – ויש מקרים שלא, בפרט כשזוהי כרוך במכירה. זכויות שימוש אלה יכולות להיות קבועות, או לתקופה מוגבלת בלבד, או למשך חייו של המחזיק בהן בלבד. אף-על-פי שבדרך-כלל אין רישום בעלות על הקרקע, הזכויות המשפטיות והפרטיות בקרקע ידועות לכל ומתקבלות בתוך הקהילה. במסגרת המערכת הניגרית הנהוגה של בעלות על מקרקעין, קיימים סוגים שונים של זכויות לקרקע, כולל זכויות פרטיות, זכויות קבוצתיות וזכויות בעלות אופי ריבוני.

מתוך שלושת סוגי הבעלות על מקרקעין – שיתופית, פרטית וציבורית – יחידים מקבלים זכויות שימוש בקרקע הנמצאת בבעלות קבוצתית. הבעלות השיתופית מהווה בין 8 ל-65 אחוז מכלל אחזקות המקרקעין באזור המחקר. במספר קהילות מוחזקת כל הקרקע במשותף, פרט לבתי המגורים, שהקצו מנהיגי הקהילה למשפחות נפרדות. בקהילות רבות, רק האדמות החקלאיות המרוחקות נמצאות בבעלות משותפת, כאחרות – אלה קרקעות מיוערות, ובכמה קהילות – רק כיכר השוק ואתרי חגים אחרים. בעלות פרטית על מקרקעין פירושה, שיש לאדם יחיד בעלות מלאה וזכות מלאה להשתמש בקרקע. באופן כללי, בעלות היחיד היא

בעלות פרטית. במקור, כל הקרקעות היו שייכות לקהילה, אולם יחידים שהיו זקוקים לקרקע לשימושים אישיים או פרטיים (מגורים וכו') קיבלו קרקע ממנהיגי הקהילה, תמורת תשלום סכום קבוע או ביצוע הטקסים הנדרשים. קרקע שנרכשה בדרך זו עברה לבעלותו של היחיד, והיה ביכולתו להורשה לצאצאיו כרכוש הפרטי עם זכויות מוחלטות לעשות בקרקע כחפצם.

בעלות פרטית על מקרקעין מהווה 43 עד 89 אחוזים מכלל אחזקות המקרקעין באזור המחקר. לבעלות ציבורית על מקרקעין יש משמעות נמוכה יחסית בקהילות הכפריות שאותן בדקנו. אחזקות המקרקעין במסגרת מערכת זו מוגבלות למכנים כמו בתי-ספר ובתי-חולים ולאזורים שבהם ממוקמים גורמים ציבוריים, ממשלתיים ועסקיים, שאינם נמצאים בדרך-כלל באזורים הכפריים. *עו השימוש במקרקעין* (1978) מקנה למושל המדינה או ליו"ר המועצה המקומית (LGA) סמכות להעניק זכות אחזקה לכל אדם או ארגון המשתמש בקרקע באזור השלטון המקומי – לחקלאות, למגורים ולמטרות אחרות. חוק זה עדיין לא יושם באזורים הכפריים.

הבסיס

לאחזקת

מקרקעין

בניגריה היה

שראש

המשפחה נוטל

את הסמכות

לדבר בשמה

עם זקני הכפר

בעלות סוציו-פוליטית של ערים, כפרים או בתי-אב

קרקע שיתופית היא קרקע המוחזקת על-פי הסדר המאפשר שימוש משותף או קהילתי במקרקעין. במסגרת הבעלות השיתופית על מקרקעין, הקרקע מוחזקת בידי גופים תאגידיים. אדמות אלה מוחזקות כ"שותפות תאגידית" המזוהה בניגריה עם קבוצות סוציו-פוליטיות כמו ערים כפריות, קבוצות במסגרת בית-אב או במסגרת בית-אם, משפחות מורחבות ומשפחות גרעיניות.

במרבית חלקי מזרח ניגריה שייכות פיסות מקרקעין מסוימות

לקהילה; זכויות השימוש בקרקע הן נחלתה הבלעדית של הקהילה. ניתן להשתמש בקרקע זאת במשותף; ניתן להעמידה לשימושו החופשי של כל חבר בקהילה; או לחלקה בין המשפחות כדי שיעשו בה כרצונן. באזור איגבו, כמה מעקרונות היסוד של הבעלות על המקרקעין הם: שהקרקע שייכת לקהילה ולא ניתן להעביר אותה לגורם זר ללא רשות הקהילה; בתוך הקהילה מוענק ליחידים ביטחון בבעלותם על הקרקע הדרושה בעבור מכלאותיהם, גינותיהם ומשקיהם; ואף בן משפחה לא יחסר קרקע. החלת הבעלות השיתופית שונה מקהילה לקהילה וקשורה לשיטות החקלאות, האחידות האתנית ויציבות ההנהגה.

את הבעלות השיתופית על מקרקעין ניתן לחלק לחלוקת משנה על-פי המידה בה מכירים בזכויותיהם של יחידים ברכוש משותף. מוסד ראשות השבט, או מועצת הזקנים, הבטיח את

שמירת המנהגים הקהילתיים הקשורים בקרקעות, את זכויותיהם של יחידים, את השמירה על אי-צמצומן של זכויות הקבוצה ככלל ואת זכויותיהם של "זרים". הבסיס לאחזקת מקרקעין בניגריה היה, שראש המשפחה האחראי על היחידה החברתית הקטנה ביותר (המשפחה) נוטל את הסמכות לרבר בשמה עם זקני הכפר. ראשי השבט החזיקו בקרקע בנאמנות לטובת כל המשפחות. למעשה, בעלות שיתופית על מקרקעין כמעט כבר אינה קיימת וצורות אחרות של בעלות על מקרקעין החלו להתפתח. אולם, במזרח ניגריה עדיין קיימות מערכות שיתופיות של בעלות על מקרקעין, וזוהי אפילו שיטת הבעלות העיקרית בקהילות רבות באזור היער המשווני, שם נכללות בשיטה עד כדי 65 אחוזים לערך מכלל הנחלות בקהילה.

אחד המאפיינים הבולטים של מערכות שיתופיות של בעלות על מקרקעין הוא, שההחלטות לגבי איזו פיסת קרקע יש לעבד, אילו יכולים יש לגדל, מה מספר העונות שיש לעבד בהן את הקרקע ומשך תקופת הבור, מתקבלות במשותף. מנהיגים מסורתיים מחליטים למי יש זכות לקרקע, וסמכות זו מעניקה להם מעמד חברתי ושליטה פוליטית; משום כך הם מתנגדים לכל מאמץ לשנות את השיטה.

הבסיס לבעלות פרטית על מקרקעין בניגריה הוא המשפחה. יחידה זו כוללת את הגבר, את אשתו או את נשותיו ואת ילדיהם, ואולי אף נכדיהם. ראשי המשפחה מעניקים את זכויות השימוש במקרקעין לצורך ייצור מזון לבני המשפחה ואף ל"זרים" המקובלים על הקהילה כולה. מענקי קרקע הניתנים ליחיד מזכים אותו ואת ילדיו בזכות להשתמש בקרקע. עם זאת, מקבל הקרקע או ילדיו אינם רשאים להעביר את הזכויות בקרקע לגורמים זרים ללא ידיעתו של ראש המשפחה והסכמתו. כאשר בעל הקרקע המשפחתית מת, חלקו חוזר למאגר המשפחתי. לחבר משפחה חדש יש חוקה אוטומטית על קרקעות המשפחה מרגע לידתו.

זכאות לבעלות – החל מיום הלידה או מהירות האיכלוס

יחידים ומוסדות במזרח ניגריה מממשים את זכויות הבעלות על-פי חוקי הבעלות על מקרקעין הקיימים במדינה ועל-פי המנהג. יחידים מקבלים זכאות על חלקים מאדמות המשפחה בזכות היוולדם לתוך המשפחה או השבט. הם יכולים גם ליהנות מזכויות בעלות מוחלטת על סמך היותם הראשונים שיכשירו חלקת אדמה ויאכלסו אותה. על-פי חוק המדינה, כל יחיד או קבוצה רשומה יכולים להיות בעלים של קרקע.

יש מספר קטגוריות של משתמשים במקרקעין והן: בעלים היושבים על הקרקע, חוכרים שותפים, חוכרים משלמי שכירות, בעלי משכנתאות ובעלים חלקיים.

הצורה הנפוצה ביותר של רכישת קרקע במזרח ניגריה היא באמצעות ירושה; אחריה באות חכירה או רכישה באזורים מסוימים ומשכוך באזורים אחרים. קבלת קרקעות במתנה היא

פחות נפוצה. עוד פחות נפוצה השגת בעלות באמצעות נישואין או השאלת קרקע. בקהילה טיפוסית, הזכות לרשת קרקע היא הצורה המרכזית של ביטחון סוציאלי. הקרקעות עוברות בדרך-כלל בירושה מאב לבן, אך במקרים נדירים הן עוברות גם מאם לבת. כמות הקרקע העוברת בירושה תלויה במעמד בתוך המשפחה ובמספר הנשים והאחים. במשפחות מונוגמיות, הבן הבכור (אוקפרה) מקבל הקצאה מועדפת של חלקת מגורים וירש את בתי אביו כראש המשפחה החדשה. כאשר המשפחה גדלה, מתחילה תופעה של פיצול חלקות. במקרים נדירים, מאמצים שיטה המקנה עדיפות לבכור, ואז רק הבן הבכור יורש את הנחלה. אם אין בנים, אשת הנפטר מתזיקה בקרקע בנאמנות עד מותה, ואז עוברת הקרקע בירושה לאחיו הצעיר של האיש. אפשר להעביר בירושה את אדמתו הפרטית של אדם, את אדמת המשפחה ואף קרקע שיתופית.

נשים אינן יכולות בדרך-כלל להחזיק מקרקעין או לרשת על-פי כללי המנהג, אף-על-פי שיש להן זכויות שימוש בקרקע במהלך חייהן, כל עוד הן נשארות במשק ביתן של הבעל. כאשר גבר מת, מחלקים את אדמתו החקלאית על-פי החוקים והמנהגים של הקהילה. לשבטים מותר לנהל את הקרקעות, לפקח עליהן, להגן עליהן, ואף לחלק את רכוש המקרקעין בין יורשי המת.

נשים אינן יכולות בדרך-כלל להחזיק מקרקעין או לרשת מקרקעין על-פי כללי המנהג, אף-על-פי שיש להן זכויות שימוש בקרקע במהלך חייהן, כל עוד הן נשארות במשק ביתן של הבעל. כאשר גבר מת, מחלקים את אדמתו החקלאית על-פי החוקים והמנהגים של הקהילה. לשבטים מותר לנהל את הקרקעות, לפקח עליהן, להגן עליהן, ואף לחלק את רכוש המקרקעין בין יורשי המת.

נשים אינן יכולות בדרך-כלל להחזיק מקרקעין או לרשת מקרקעין על-פי כללי המנהג, אף-על-פי שיש להן זכויות שימוש בקרקע במהלך חייהן, כל עוד הן נשארות במשק ביתן של הבעל. כאשר גבר מת, מחלקים את אדמתו החקלאית על-פי החוקים והמנהגים של הקהילה. לשבטים מותר לנהל את הקרקעות, לפקח עליהן, להגן עליהן, ואף לחלק את רכוש המקרקעין בין יורשי המת.

אמצעים להשגת קרקע – משכון, שיתוף ביבולים והשאלה

בין האמצעים האחרים להשגת קרקע כלולים: משכון, שיתוף ביבולים והשאלה. המשכון הוא מעין משכנתה מקומית, באמצעותה הבעלים היושבים על הקרקע מעבירים את ההחזקה והשימוש בקרקע למלווה תמורת מזומנים. התנאים הסטנדרטיים הם, שמחזיק המשכון משתמש בקרקע עד שהממשכן משלם את חובו, או שהמלווה נהנה מפירות הקרקע כריבית למשך מספר שנים קבוע מראש, על מנת להחזיר לעצמו את שווי הכסף שהלווה לממשכן. במקרה האחרון, מטפח מחזיק המשכון יבולים שנתיים בלבד ואינו משקיע השקעה גדולה כלשהי או מקים בניינים כלשהם. הכנסת שיפורים גדולים בקרקע שקולה לטענת בעלות. אולם, אם מספר השנים שנקבעו מראש חלפו והממשכן לא הצליח להחזיר את חובו, נעשה מחזיק המשכון בעל הקרקע בפועל, והממשכן ויורשיו מנושלים ממנה לצמיתות. באזורים שנחקרו נמצא שהמלווים מחזיקי המשכון היו עשירים, משכילים יותר ובעלי השפעה גדולה יותר מאשר הממשכנים, ובמקרים מסוימים אף גזלו בזדון את הקרקע מידי הממשכנים.

המטרה העיקרית של השאלת קרקעות היא לסייע לשואל לגדל גידולים שנתיים לצורך קיומו, במיוחד בשלב של הסתגלות לשטח חדש. לפעמים השאלה כרוכה בהתחייבויות כספיות

ולפעמים לא. כאשר אין התחייבויות כספיות, בדרך-כלל מציעים מתנות ותוצרי יכולים. בהחכרה "הפגנתית", בעלי קרקעות שיש להם עודף מקרקעין, מעניקים חלק מאדמתם לחברים ולקרובים. ה"הפגנתיות" היא שיטה שבה הקהילה תורמת מרצונה פיסת אדמה לאחד מאזרחיה, כדי להקים פרויקט סוציאלי או פרויקט רווחי אחר בתוך הקהילה. לעתים הקהילה משתמשת בשיטה זו כדי להכיר תודה לחבר מפורסם. הקרקע "המופגנת" כך נעשית לצמיתות לרכושו של המקבל, והוא יכול להנחילה ליורשיו.

מכירת קרקעות לא הותרה תחת הבעלות הנהוגה על המקרקעין במרבית הקהילות, אלא כמפלט אחרון. עם זאת, התחוללו שינויים סוציו-אקונומיים ששינו מצב זה, והרכישה של אדמות ומכירתן במסגרת הבעלות הנהוגה על הקרקע נעשתה היום עניין שבשגרה, אם כי זוהי עדיין קטגוריה משנית במונחים של גישה למקרקעין. בטווח הארוך, רכישת קרקעות ומשכונן גורמת לריכוז הבעלות על הקרקע בידיהם של ספרים. עובדה זו בלטה במיוחד בקהילות הסמוכות למרכזים עירוניים, בהן הקרקע הולכת ונעשית נדירה וערכי המקרקעין עולים במהירות.

כאשר קצב השינוי במבנה הסוציו-אקונומי של החברה מהיר יותר מאשר קצב השינוי בחוקי המנהג, המדינה מתערבת לעתים קרובות באמצעות חוקים או מדיניות שמגמתם לקדם שינויים. תחת מערכות בעלות המקרקעין הנהוגות במזרח ניגריה, כבר היו קיימות סמכויות בסיסיות לבצע רכישה כפויה. זכויות הציבור הכריעו בכל פעם שהקרקע הייתה מיועדת לרווחת הציבור כולו. התערבויות חשובות של חוקי המדינה בבעלות על המקרקעין במזרח ניגריה כוללות את חוק הרכישה בידי זרים, חוק רישום הבעלות ורכישת אדמות ציבור, וצו השימוש במקרקעין.

המושג "אדמות מדינה" חל על כל הקרקעות הציבוריות במזרח ניגריה שהיו בשליטת המלכות הבריטית ביום 30 לספטמבר 1960 והוחזקו למטרות ציבור. שטח זה אף כולל את כל הקרקעות שנרכשו בהמשך בידי ממשלת ניגריה או בעבורה והוחזקו למטרות דומות. חוק הרכישה בידי זרים משמש את הממשלה כדי להגן על חוכרים אנאלפכיתיים מפני ניצול בלתי הוגן מצד זרים; אולם מתברר שיש בחוק זה פרצות רבות.

משמעותו של "צו השימוש במקרקעין"

צו השימוש במקרקעין משנת 1978 נועד לממש את המטרות הבאות: לעודד השקעות בחקלאות כאמצעות הגדלת הביטחון בשימוש במקרקעין; לרסן את הספרות בקרקעות עירוניות, לפתוח לפני כל הניגרים באופן כללי הזדמנויות לרכוש קרקעות ובכך להביא לניידות מוגברת של משאבים אנושיים וחומריים, כמו גם לסלק מקור מרכזי של אי-שוויון סוציו-אקונומי. הכוונה הייתה גם להכניס סדר הגיוני בזכויות השימוש בקרקע ברחבי

המדינה ולהסיר את המגבלות של מערכות בעלות המקרקעין המבוססות על נוהג, לאפשר שימוש הולם במקרקעין, להבטיח שימוש מועיל בקרקע, להבטיח השקעה נמשכת בשיפור איכות הקרקע, ולהביא לידיעת העם את כל החוקים הקשורים לזכויות השימוש בקרקע.

במסגרת הצו אומצו שלוש אסטרטגיות כדי לפתור את בעיות בעלות המקרקעין בניגריה. אלה כללו העברה של כל זכויות הבעלות על הקרקע לידי המדינה, הענקת זכויות שימוש ליחידים והישענות על מערכת מינהלית במקום על מערכת שוק בכל הקשור להקצאת זכויות שימוש בקרקע. מרכיבים מרכזיים נוספים של הצו כוללים את הזכות החוקית לשבת על הקרקע, שמעניק המושל על-פי עצתה של הוועדה לשימוש במקרקעין והקצאת מקרקעין, באזורים העירוניים ויו"ר המועצה האזורית באזורים הכפריים. הקצאת קרקע לשימוש באזורים העירוניים מוגבלת ל-6.5 הקטרים, בעוד שהקצאות באזורים הכפריים מוגבלות ל-500 הקטרים באדמות ניתנות לעיבוד, ו-5,000 הקטרים באדמות מרעה.

**בגלל גודלו
של השטח
הדרוש
לפרויקטים
שיתופיים, ניתן
לרכוש קרקע
כזאת ביתר
קלות
מהקהילה
מאשר
מיחידים**

שמו של הצו עשוי להטעות שכן, במקרה הטוב, אין הוא אלא אמצעי אד-הוק לרפורמה במקרקעין. היה נכון יותר לקרוא לו "צו הקצאת המקרקעין". חשיבות הצו נובעת מכך שהוא מגלם הליכי מעבר מבעלות מקרקעין על-פי נוהג לבעלות מקרקעין בחסות המדינה, ומכך שהוא תוכנן להתמודד עם מגוון שלם של בעיות שימוש במקרקעין. אף-על-פי כן, החקלאי או בן הכפר עדיין מפגינים רמה גבוהה של מחויבות לכללים, לתקנות ולעקרונות של בעלות המקרקעין הנהוגה, אותה הם מבינים ושבאמצעותה זכו תמיד להגיע להכנסות. רבים אינם מודעים כלל לצו, ועוד פחות מכך מכירים את תוכנו.

קבוצות וארגונים שונים מחזיקים אף הם בזכויות על קרקע במזרח ניגריה. ארגונים מסורתיים, כמו "מוסד הדירוג על-פי גיל", כרוכים בחובות ובהסדרים הדדיים, המספקים ביטחון לחברי הקהילה בה הם מופעלים. ארגונים דתיים ואגודות שיתופיות מבקשים, לעתים קרובות, קרקעות לצורך הקמתם של פרויקטים משותפים. לעתים, אחרי משא-ומתן עם מנהיגי הקהילה, מוקצים חלקים מקרקעות קהילתיות לארגונים חברתיים. בגלל גודלו של השטח הדרוש לפרויקטים שיתופיים, ניתן לרכוש קרקע כזאת ביתר קלות מהקהילה מאשר מיחידים. במספר מקרים האגודות השיתופיות מקבלות את הקרקע מחבריהן שלהן; לעתים הן רוכשות קרקעות.

הזקנים ובעלי התוארים – הם "נאמני המקרקעין"

הבעלות השיתופית על המקרקעין מבוססת על זכויותיו השוות והבלתי ניתנות להעברה של כל חבר בקהילה. מספר חברים שמונו לצורך זה, בדרך-כלל הזקנים ובעלי התוארים, נושאים באחריות לפעול מטעמם של האחרים כנאמני המקרקעין. במזרח ניגריה העניקה הבעלות השיתופית על הקרקע עידוד רב לייצור חקלאי בקנה-מידה קטן ובקנה-מידה גדול. הדבר הושג בזכות האספקה של קרקע טובה לעיבוד וכוח עבודה הולם. למשל, מפעלים חקלאיים בקנה-מידה גדול הוקמו בידי חברות בע"מ, בבעלותם של יחידים או קבוצות. שטחי הקרקע הגדולים הנדרשים לחקלאות בקנה-מידה גדול כזה, נלקחו בעיקר מאדמות משותפות. בין אם מפעלים חקלאיים כאלה היו בבעלות הקהילה, אגודות שיתופיות, ארגונים חברתיים או דתיים, או יומים פרטיים – הקהילה תמיד סיפקה להם את מרבית כוח העבודה והחומרים הדרושים להקמתם. פעילות זו יוצרת מקומות תעסוקה לכפריים, מגדילה את ההכנסות ואת הרווחה החברתית ומעודדת דו-קיום בשלום. המערכת השיתופית של הבעלות על המקרקעין מצליחה לאחד את חברי הקהילה מעצם העובדה שהיא מקצה להם חלקות קרקע. היא תומכת במוסר ובצדק החברתי בכך שהיא מעניקה לכולם גישה לאמצעי קיום.

אף-על-פי שמרבית הקהילות נרתעות ממכירה ישירה של קרקעות, מערכת החכירה של המקרקעין המופעלת בדרך-כלל היא לזמן ארוך מאוד (במקרים רבים ליותר מחמישים שנה) ואין היא מגבילה בשום דרך את פיתוחה של הקרקע. במקרים כאלה, הקהילה מחכירה את הקרקע למקבל, בתנאי שיפתח אותה.

מניעת ההתפתחות של "אצולה בעלת קרקעות"

כל זמן שהפרויקט נמשך, יכול המקבל להשתמש בקרקע – וצאצאיו יכולים אף לרשת אותה – אולם אין הוא רשאי למכור אותה. מרגע שהפרויקט נפסק, האדמה חוזרת לקהילה. לכן, קיומם של מפעלים חקלאיים כאלה נטה לייצור תעסוקה קבועה לתושבי הקהילה.

האיסור על מכירה ישירה של מקרקעין במספר קהילות אף מונע את התפתחותה של "אצולה בעלת קרקעות" ומסיר חלק ניכר מהתסיסה הגלומה ביחסים שבין בעלי קרקעות לאריסים. הסדרים כאלה עודדו את הקמתן של תעשיות חקלאיות, שהגבירו את הפיריון של חקלאים פרטיים, בנוסף לכך שיצרו הזדמנויות לתעסוקה בכפר.

הקהילה רשאית להיות בררנית בקבלת בקשות למקרקעין, מאחר שזמינות המשאבים עלולה להגביל את הקמתם של פרויקטים ואת הרחבתן של פעולות קיימות. עם זאת, הבעלות השיתופית על המקרקעין אפשרה להקים מספר רב ביותר של מפעלים חקלאיים ותעשיות

חקלאיות במזרח ניגריה. כמו כן, הוקמו פרויקטים לא-חקלאיים כמו בתי-ספר ומרפאות, בעיקר על אדמות קהילה, והקמתם הועילה לקהילות בהן מוקמו.

הבעלות השיתופית על מקרקעין פועלת ככוח מלכד חזק בחברה הכפויית, מציעה למגדל נתח בנכסים המרכזיים של הקהילה ומבטיחה לו מקום בטוח בחברה.

במסגרת הבעלות הפרטית על מקרקעין, הקרקע עומדת לרשות הבעלים הפרטיים למטרות חקלאיות, אך ניתן גם להשכירה לאחרים, במיוחד לצורך עיבוד חקלאי. באזורים כפריים רבים במזרח ניגריה קשה לרכוש ישירות קרקעות כאלה; במספר מקומות אוסרים אפילו המוצא או השבט רכישה כזאת. ניתן למשכן אדמות אך לא להעבירן לזרים. למרות מגבלות אלה, מכירתן הישירה של קרקעות ליחידים, בידי בני משפחה או אפילו קהילות שלמות, הולכת ונעשית לעסק מכנים ביותר במספר קהילות כפירות במזרח ניגריה, במיוחד באזורים הסמוכים לערים. תופעה זו הביאה להופעתו של מעמד בעלי קרקעות אמידים, שרכשו את קרקעות הכפריים העניים בניסיון לעודד כלכלת שוק, שבמרבית המקרים התבררה כ"אשליית כלכלת כספים".

**עליית ערך
השוק של
קרקע הנומצאת
בבעלות
פרטית היא
הסיבה לכוחה
מקרים של
סכסוכי קרקע
שנוצפו באזורים
הכפריים של
מזרח ניגריה**

במספר מקרים עלה בידם של בעלי קרקעות פרטיים בעלי הון מספיק להקים תעשיות חקלאיות באזורים כפריים, אולם מרבית בעלי המקרקעין לא הצליחו לעשות זאת בגלל היעדר הון מספיק. כאשר הצליחו משקיעים פרטיים לרכוש קרקע מהבעלים הפרטים, היו דיווחים על מחלוקות סביב אדמות אלה. מחלוקות אלה פועלות כתמרץ שלילי המרפה את ידיהם של משקיעים פוטנציאליים בחקלאות וביזמות נלוות.

יצירת הזדמנויות תעסוקה וקידום הרווחה הכלכלית

כאשר מוקמות תעשיות ויוזמות חקלאיות כאלה, יש בכוחן ליצור הזדמנויות תעסוקה ולקדם את הרווחה הכלכלית והחברתית של אנשי הקהילה. עקב ההיקף המוגבל של השקעות כאלה באדמות פרטיות, ההשפעה על הקהילה זניחה לעומת יוזמות דומות באזורים, שבהם נהוגה שיטת הבעלות השיתופית על מקרקעין.

יתרה מזאת, ניתן להקים מעט מאוד חוות בקנה-מידה גדול באזורים של בעלות פרטית על מקרקעין, שכן יוזמות כאלה מחייבות רכישה ב-יזמנית של קרקעות ממספר בעלי מקרקעין קטנים יותר.

הניסיון מראה שבעליהם של קרקעות נוטים לתכנן את צעדיהם ולתחזק את הקרקע בצורה טובה יותר מאשר חוכרים. הם מכניסים את השיפורים הדרושים להשכחת אדמתם כדי להבטיח ייצור חקלאי טוב יותר. אולם בעלי קרקעות רבים השקיעו הון כה רב בקרקע, שלא נותר להם הון שוטף די הצורך כדי לממן את הפעולות החקלאיות הנחוצות כדי להגדיל באופן מרבי את שיעור ההחזרים על ההשקעה בטווח הארוך.

עליית ערך השוק של קרקע הנמצאת בבעלות פרטית היא הסיבה לכמה מקרים של סכסוכי קרקע שנצפו באזורים הכפריים של מזרח ניגריה. מספר חוקרים רואים בהפרטה של הבעלות על הקרקע את הסיבה ליצירתו של מעמד בעלי קרקעות ושל המון אנשים נטולי קרקע שנושלו מאדמתם.

בדרך-כלל מעמידים קרקעות בבעלות המדינה לרשותם של משקיעים פרטיים, חברות קואופרטיביות וקבוצות או ארגונים אחרים של יחידים, על-פי בקשתם, אם מושל המדינה מאשר זאת. הקרקע המושגת בדרך זו יכולה לשמש למטרות חקלאיות, תעשייתיות, מסחריות או למטרות מגורים, אף-על-פי שבמרבית המקרים משתמשים בה לייצור חקלאי באזורים הכפריים. פרויקטים כאלה הם בדרך-כלל גדולים, היות שהמדינה מסוגלת להקצות קרקעות בכמות מספקת. עובדה זו מאפשרת למשקיעים ליזום ייצור בקנה-מידה גדול בתנאי בעלות בטוחים. בקהילות בהן מוקמים פרויקטים כאלה נוצרות הזדמנויות תעסוקה; ובזכות השימוש בחומרי גלם מקומיים, התושבים נהנים מעלייה ברמת ההכנסות ומרווחה רבה יותר. עם זאת, השטח בבעלות המדינה באזורים הכפריים הוא קטן, וזו הסיבה למספר הפרויקטים הקטן המוקם על אדמות כאלה.

גורמים סוציו-אקונומיים, תרבותיים ומוסדיים משפיעים על רמת תפקודן של מערכות בעלות מקרקעין. שינויים מבניים בכלכלה נוטים להשפיע על מערכות קיימות של בעלות על מקרקעין, ובמיוחד עליית השאיפה לרווחה תומרית.

שינויים דמוגרפיים משפיעים על הבעלות

שינויים דמוגרפיים משפיעים גם הם על הבעלות על מקרקעין. לקרקע יש ערך כלכלי מעצם התחרות בין יחידים וקבוצות על השימוש בה. ככל ששטח האדמה הזמין לאדם קטן, כך עולה ערכה היחסי של הקרקע, והקרקע נעשית במידה הולכת וגוברת מקור לסכסוכים בין יחידים וקהילות. אוכלוסיית ניגריה גדלה כמהירות בשנים האחרונות, והדבר הגדיל את הביקוש לקרקע הזמינה לעיבוד.

הבעלות הפרטית על המקרקעין לא הצליחה לענות על הביקוש הגואה למקרקעין, בעיקר בגלל גודלן המצומצם של הקרקעות הפרטיות. פרט למקרים בהם דרושה הקרקע למטרות

מגורים, לא ניתן למלא בצורה מספקת אחר הדרישות למקרקעין לצורכי חקלאות ותעשייה מתוך חלקות אדמה כבעלות פרטית. ולכן, לא הושג גידול בייצור, ואף לא גידול בהזדמנויות התעסוקה, במקומות בהם הבעלות על הקרקע היא פרטית. אף-על-פי שלחץ האוכלוסייה הביא לצמצום החזקות על מקרקעין לאדם, מערכת הבעלות השיתופית על הקרקע נשארת המקור העיקרי של מקרקעין ליוזמות כאלה. רכישת מקרקעין מצד יצרנים חקלאיים יעילים יותר נעשתה בצורה קלה יותר במסגרת הבעלות השיתופית על המקרקעין. אדמות כבעלות מדינה משמשות המקור השני בגודלו להשגת מקרקעין בעבור מפעלים חקלאיים בקנה-מידה גדול.

הגמישות של מערכת הבעלות על המקרקעין מושפעת גם מאמונותיהם הדתיות של התושבים המקומיים. כך למשל, כאשר הבעלות השיתופית על הקרקע קשורה לטקסים דתיים ולמסורת דתית, המערכת המקומית מפגינה אי יכולת ניכרת להסתגל לשינויים מהירים. נטייה זו פחות מודגשת במסגרת מערכות פרטיות וציבוריות של בעלות על מקרקעין. במזרח ניגריה זיירו הופעת הקולוניאליזם, המיסיונרים הנוצרים, ובהמשך גם מלחמת האזרחים הניגרית את השימוש היצרני בקרקעות שהיו קדושות קודם לכן ואת צריכתם של מזונות שהיו אסורים בעבר. שינויים אלה אף החלישו את המגבלות על פעילות חקלאית הנחלקת לפי זהות מינית. האיסורים של הקהילה נחלשו, ובמקומות רבים התמוטטו כליל ונשכחו מלב.

השפעת האמונות הדתיות על בעלות במקרקעין

במזרח ניגריה
זיירו הופעת
הקולוניאליזם,
המיסיונרים
הנוצרים,
ובהמשך גם
מלחמת
האזרחים
הניגרית את
השימוש היצרני
בקרקעות

לסיכום המחקר, אנו טוענים, שמשום שהקרקע היא חלק אינטגרלי מהמערכת החברתית, ומשום שהשימוש הלגיטימי בה נקבע באופן מסורתי על-פי לידה, קשר משפחתי, מגורים משותפים ומעמד חברתי (או שילוב של כל אלה), עסקאות עשויות להיות מוגבלות רק לחברים הקשורים באילן היוחסין. הדבר מעכב את התפתחותו של שוק מקרקעין חופשי, שבו נקבעת הגישה לקרקע על-פי גורמים של ביקוש והיצע, כמו גם יכולת יזמית. הדבר מעכב גם את התפתחותן של מערכות "מודרניות" (דהיינו "מערכיות") של זכויות קניין, המבוססות על עקרונות של חוק חוזי ויעילות כלכלית.

דפוסים של ירושת מקרקעין במספר חלקים של מזרח ניגריה גרמו לתושבים לגור בכפרים מפוזרים, דבר המונע לעתים קרובות, את הספקתם של שירותים בסיסיים בצורה חסכונית. כדי לפתור את הבעיה הוצע לחבר כפרים קטנים אלה לכפרים גדולים יותר, על מנת לאפשר לאזור גישה לשירותים רבים יותר, וגם כדי לשחרר

כמות גדולה יותר של שטחים חקלאיים לשם הקצאה חוזרת, הן לאנשי המקום והן ל"זרים". השיטות הנהוגות של הבעלות על מקרקעין מתירות רק הענקת זכויות שימוש קצרות טווח ל"זרים", ובנסיבות כאלה ניתן להצדיק התערבות ממשלתית כדי לווסת את מכירתן של אדמות ל"זרים" לטווח ארוך, לצורך פיתוח חקלאי.

מאחר ולעתים קרובות אין הבעלות על הקרקע מוגדרת ואין בנמצא מפות מדידות, מתעוררים לעתים קרובות סכסוכים על גבולות. עקב סכסוכים אלה, שטחים עצומים של אדמה חקלאית מעולה אינם נמצאים בשימוש מלא, בעוד שחקלאים מתלוננים על היעדר אדמה מספקת.

מערכת טובה של בעלות על מקרקעין צריכה להעניק לדייר (האדם המעבד בפועל את הקרקע) ביטחון מספיק בבעלותו. ביטחון זה תורם לפיתוח החקלאי ולשימור משאבי הקרקע. במצבים של היעדר ביטחון בבעלות, החקלאי מתפתה לנצל את הקרקע עד תום כדי לצמצם בעלויות הייצור, בעוד שבעל הבית והקהילה נושאים בעלות הסופית.

מכל הסיבות הללו, חוקרים רבים מאמינים שמערכות בעלות המקרקעין באפריקה, המבוססות על נוהג, מציבות מכשולים בלתי עבירים בפני הפיתוח החקלאי ושימור משאבי הקרקע.

בין הגורמים השונים התורמים למכשולים בתחום זה אפשר למנות את היעדר האחיות האישית לשימוש במקרקעין, פיצול החלקות, היעדר הביטחון בבעלות, כלכלות ייצור המוגבלות על-ידי גודל החלקות וגישה מוגבלת לאשראי.

מערכת של בעלות על מקרקעין משפיעה, בדרך הטבע, גם על נפת האשראי החקלאי, במיוחד אם מערכות האשראי הקיימות מדגישות במידה מופרזת את הקרקע כצורה של בטוחה, או עירבון. הקרקע שימשה באופן מסורתי צורת עירבון אידיאלית בגלל חוסר ניידותה וחסינותה מפני נזקים. השימוש במקרקעין כבעירבון מקובל יותר במערכת של בעלות פרטית מאשר במערכות של בעלות שיתופית או ציבורית. הסיבה לכך היא שזכויות המקרקעין הרבה יותר בטוחות במערכת של בעלות פרטית.

בעלות בהישג יד לכל חקלאי יעיל

המדיניות והחוקים של הממשלה משפיעים גם הם על בעלות המקרקעין ועל מבנה המגזר החקלאי. צו השימוש במקרקעין משנת 1978, שנועד להקל על בעיות הבעלות על מקרקעין, הוביל להפיכתן של פיסות קרקע בלתי מפותחות ליוזמות רווחיות. בכמה קהילות חולקו קרקעות שיתופיות, שלא היו בשימוש, בין בני משפחות, לצורך מטרות חקלאיות. אפילו אדמות בור הוכנסו לעיבוד בטרם עת, ובכך נמנע מהן שלב המנוחה החיוני. באזורים

המאוכלסים בצפיפות, פירושו של תהליך זה היה התרחבותו של השטח המעובד. אולם ספטרי קרקעות ניצלו הזדמנות זאת לרכישת אדמות ממשלה ואדמות ציבור, אותן מכרו בהמשך במחירים מופקעים. אפילו יחידים שהצליחו להניח ידם על חלקות אדמה משפחתיות מכרו אותן לסוחרים עשירים, שהפיצו את הידיעה הכוזבת שבאמצעות *צו השימוש במקרקעין* הממשלה מתכוונת לתפוס את אדמותיהם מבלי לפצותם. כך, באמצעות הפצת מידע כוזב על כוונותיו ותנאיו של הצו, נושלו בני כפרים רבים מאדמתם וממקור המחיה היחיד שלהם.

**באמצעות
הכצת מידע
כוזב על
כוונותיו ותנאיו
של צו
השימוש
במקרקעין,
נושלו בני
כפרים רבים
מאדמתם
וממקור
המחיה היחיד
שלהם**

מערכת נכונה של בעלות על מקרקעין צריכה לאפשר תנועה חופשית של חקלאים במעלה ובמורד "הסולם החקלאי", וצריכה להגן על היאחזותו של החקלאי בקרקע ולהבטיח שהבעלות על הקרקע תהיה בסופו של דבר בהישג ידו של כל חקלאי יעיל. אם מערכת הבעלות על המקרקעין יכולה להעניק לחקלאי היעיל ביטחון בהחזקת הקרקע ולהבטיח שהוא יפיק תועלת מהרווחים שיופקו מהשיפורים שיכניס בקרקע או בשיטות העיבוד החקלאי, אזי יהיה בכך תמריץ חזק להיווצרותה של מערכת חקלאית תחרותית.

שינוי לקראת מערכת מערבית של זכויות הרכוש

בתגובה ללחצי האוכלוסייה, מסתור חקלאי ושינוי טכנולוגי, השתנו המערכות המקומיות של הבעלות על המקרקעין והן הולכות לקראת מערכות מערביות של זכויות רכוש, במיוחד בתחום הפרטת זכויות המקרקעין. נראה שמערכות הבעלות על המקרקעין הקיימות במזרח ניגריה הולכות ומסתגלות לשינוי. עובדה זו משתקפת בהתפתחותם של שווקים למכירה ולרכישה של קרקעות ובמגמת ההפרטה המוגברת של זכויות בעלות.

במקום להגביל את השווקים, ממשלות צריכות ליצור סביבה משפטית ומוסדית שתעודד עסקאות יעילות. ניתן בהחלט לראות *צו השימוש במקרקעין* משנת 1978 ניסיון בכיוון הנכון. למרבה הצער, הניסיון ליישמו היה חסר נחישות פוליטית ולא היה ברצונה או ביכולתה של המנהיגות הפוליטית לבטל את הצו או לתקנו.

במונחים כלליים ניתן לסכם, כי חירותו של היחיד גדולה הרבה יותר בחברות "מודרניות" מאשר בחברות מסורתיות. שינויים בדפוסים תרבותיים המשפיעים על הבעלות על מקרקעין הונעו על-ידי חידושים וידע, המכונים, בצדק או שלא בצדק, "קדמה".

ההטרונגניות של מרבית הקהילות בנות זמננו במזרח ניגריה (אותן ניתן לראות כ"מודרניות") מספקת מגוון חלופות רחב יותר לעומת העבר, שבו הושם דגש רב יותר על קדושת המנהגים המסורתיים ועל איסורי הטאבו.

מערכות קהילתיות של בעלות על מקרקעין עודן המערכות הרווחות באזורים רבים במזרח ניגריה, אך תהליך העברת זכויות החזקה מהמשפחה המורחבת למשפחה הגרעינית כבר החל, ובכך גדלות ההזדמנויות לניידות גאוגרפית והאפשרות להתפתחות של זכויות קניין פרטי בכמה מהמקומות.

קשה להעריך את היחס בין המבנה המשפחתי, הירידה בסמכות הזקנים בענייני מקרקעין והטמעתם של דפוסי תרבות "מערביים", או אירופאים-אמריקנים, של זכויות קניין וירושה. אין ספק שהמערכות המקומיות של הזכות לבעלות על רכוש השתנו והן הולכות לקראת אימוץ מערכות אירופאיות ואמריקניות, ולקראת הפרטה. ניתן לראות זאת בהתפתחותם של שווקים למכירה והשכרה של מקרקעין (גם אם שווקים אלה נמצאים עדיין בשלבי התפתחות ראשוניים) ובהליכה לכיוון הפרטה של זכויות מקרקעין. במקום להגביל את שווקי המקרקעין המתפתחים בניסיון לשמר את יסודות החברה המסורתית, הממשלה הפדרלית צריכה ליצור סביבה משפטית, מינהלית ומוסדית שתאפשר עסקאות יעילות יותר.