

מדיניות הקרקע החקלאית בארצות המתפתחות

ח הליך הפיתוח הכלכלי מורכב, כידוע, מאלמנטים רבים מאוד — כלכליים, חברתיים ומדיניים. אחד הביטויים המובהקים לאופי המורכב של תהליך זה הוא התפקיד המיוחד שממלא משטר הקרקע החקלאית ברוב הארצות המתפתחות.

חשיבותה של הקרקע החקלאית לגבי שבירת „מעגל הקסמים“ של הפיגור הכלכלי נעוצה בעובדת היותה גורם ייצור מרכזי שניתן להפעילו בקלות ובמהירות יחסית, והמסוגל לספק את הצרכים הבסיסיים של האוכלוסיה למזון. נוכח המחסור במשאבי הון והקשיים בהפעלת עתודות כח עבודה בעלות הכשרה מקצועית מתאימה — שהם גורמים בסיסיים לביצוע התיעוש — נשאת הקרקע החקלאית בגדר אמצעי עיקרי לשיפור המצב הכלכלי של ארצות מתפתחות. מבחינה זו ממלאת היא תפקיד אסטרטגי ראשון במעלה בתהליך הזינוק לקראת קידום הכלכלה הנחשלת של „העולם השלישי“.

ואולם, השימוש הרצינונאלי בקרקע חקלאית המבוסס על ניצולה היצרני על בסיס כלכלי איתן, נתקל במספר מכשולים שהחשוב ביניהם קשור בשיטות המקובלות של הבעלות והאחזקה של הקרקע. צרכי המודרניזציה של הייצור החקלאי, כאשר המטרה היא הגדלת התפוקה ליחידת קרקע, וכן הצורך ברפורמה במסגרות החברתיות של הכפר המסורתי, מעמידים את שאלת המשטר הקרקעי במרכז המדיניות הכלכלית בארצות אלו. לא יפלא, איפוא, כי אין כמעט ארץ מתפתחת שלא נעשו בה נסיונות שונים של רפורמות אגרריות המכוונות לשינוי בדפוסים הקיימים של הבעלות על הקרקע החקלאית.

חשיבות האסטרטגית הנודעת לקרקע חקלאית בתהליך הפיתוח מצטיירת גם על רקע קיומו של משטר דו-סקטוריאלי ברוב הארצות מעוטות הפיתוח. משטר זה מבוסס על קיומו של סקטור תעשייתי מתקדם מבחינה טכנולוגית אך בעל ממדים מוגבלים ביותר, מזה, וסקטור חקלאי נחשל המקיף את רוב רובה של אוכלוסיית המדינה מזה. רוב החוקרים גורסים כי דיכוטומיה זו אינה יכולה לשמש בסיס לקידום המשקים הנחשלים וכי התיעוש לא יוכל להתבצע בתנופה המתאימה כל עוד תשאר החקלאות בפיגורה.

דפוסי הבעלות על הקרקע, אשר שינויים או התאמתם לצרכי פיתוח מהווים תנאי יסודי לקידום כלכלי, בארצות המתפתחות, נתגבשו כתוצאה מהתפתחות היסטורית ארוכת שנים. אופיים נקבע, כאמור, על ידי מערכת מורכבת של גורמים סוציו-כלכליים, משפטיים ומדיניים. במובן זה מהווה הבעלות על הקרקע נגזרת של היחסים הבינאנושיים בחברה המסורתית.

ברשימה זו נתבסס, בין היתר, על חומר שנכלל בסקר תשתית שפורסם בנושא זה על ידי אוניברסיטת תל-אביב (*) והמתייחס למשטר הקרקעי ביבשת אפריקה.

משמעותה הערבית של הקרקע

הקשר אל הקרקע חורג ברבות מן הארצות המתפתחות, ובמיוחד בארצות אפריקה, הרחק מעבר למסגרת של התייחסות כלכלית פשוטה. האדמה נחשבת מאז ומתמיד לנכס מקודש הקשור עם היווצרות החיים עצמם. כתוצאה ממערכת ערכית זו, קשה מאוד להפריד בין הערכים הכלכליים של הקרקע לבין האלמנטים הלא-כלכליים שמקורם בדפוסים אנטרופולוגיים, בחוק המקובל בחברה או במבנה הסוציו-פוליטי של הסקטור הכפרי.

במקומות רבים הקרקע בתורת נכס מקודש, אינה נתונה לבעלות במובן המערבי המקובל. הבעלות על הקרקע באירופה מעוגנת בחוק רומי המעניק לבעלים את הזכות המלאה של השימוש, לטובה או לרעה. במלים אחרות, זכות הבעלות על הקרקע העניקה עדיפות ברורה לאינטרס של הפרט על זה של הכלל. לעומת זאת, זוכה המושג של בעלות על הקרקע בארצות אפריקה ובארצות מתפתחות אחרות למשמעות רחבה יותר, ואנו עדים להיווצרות קטגוריה של בעלות קבוצתית או בעלות משותפת. צורות מעין אלו של בעלות יוצרות מערכת סבוכה של חובות וזכויות הפרט והקהילה הכפרית, ומהוות גורם המעצב במידה רבה את דפוסי החיים של אוכלוסיית המגזר הכפרי.

יחסים אלה ביסודם היו תולדה של תנאי החקלאות הפרימיטיבית. הפטישיזציה של הקרקע ענתה לצרכי חקלאות של הקיום, אשר תפקידה העיקרי והכמעט בלעדי היה סיפוק צרכי המזון של מעבד הקרקע ובני משפחתו. מכאן צמחה גם „שיטת העיבוד הנודד“ (Shifting Cultivation) אשר משמעותה ניצול שטחי קרקע עד תום, ומעבר תקופתי לשטחים חדשים, בעוד שאדמות אשר נוצלו בעבר נשארות תקופה מסוימת בלתי-מעובדות.

סיווג שיטות הבעלות

סיווג מפורט של שיטות הבעלות והאחזקה של הקרקע נעשה על ידי פרופ' דנמן, (**)

המבחין בין ארבע קטיגוריות בתחום זה: קנין פרטי המבוסס על עקרון הבעלות האינדיבידואלית, קנין פרטי המבוסס על עקרון הבעלות הקהילתית, קנין המדינה ושילוב של קנין פרטי המושגת על בעלות קהילתית עם קנין המדינה. ברור כי בכל אחת מהקטיגוריות

(*) ד"ר ש. פוהורילס, ד"ר א. ססקין, משטר הקרקע באפריקה והשפעתו על תהליך הצמיחה הכלכלית, סקר תשתית, המכון על שם דוד הורוביץ לחקר ארצות מתפתחות, בשיתוף עם המכון לשימושי קרקע, אוניברסיטת תל-אביב, דצמבר 1972.

(**) Prof. D.R. Denmann, Rural Land Systems, Int. Fed. of Surveyors Commission, London, 1968

האלו קיימות חלוקות-משנה התואמות את המספר הרב של צורות הבעלות הקיימות במציאות.

הקטגוריה המעניינת אותנו במיוחד היא זו של הקנין הפרטי המבוסס על עקרון הבעלות הקהילתית. השיטה הנפוצה ביותר בארצות אפריקה ואסיה מהווה, מבחינת הסיווג, תת-קבוצה של קטגוריה זו והיא קשורה ביחסי בעלות הנקבעים על יסוד קרבה משפחתית. האדמה נחשבת כרכוש משותף של כולם, תוך התעלמות מוחלטת מגורם הזמן כשהבעלות נתונה הן לאבות המשפחה הקיימת וכן לבניה שטרם נולדו. ראשי השבטים או מועצות הזקנים מחלקים את הקרקעות בין ראשי המשפחות בתוך השבט. בחברות מסוימות מהשיבים רק את הקשרים המטרינאליים (קשרי שארות מצד האם), באחרות החלוקה נקבעת בתוקף קשרי השארות מצד האב. מובן שלשיטת בעלות זו וריאנטים רבים שנוצרו עקב הבדלים במידת השיפוט והסמכות שבידי ראשי השבטים והמשפחות. מכל מקום מצביע תיאור סכמטי זה על החשיבות העצומה הנודעת לדפוסים אנטרופולוגיים בכל הנוגע למשטר הקרקע בחברות המסורתיות של הארצות המתפתחות.

על מנת להמחיש את דפוסי הבעלות המסורתית על הקרקע בארצות מתפתחות נוכל להשתמש במספר דוגמאות הלוקחות מן המציאות האפריקנית. ההתפתחות ההיסטורית של הבעלות המשותפת קשורה בתולדות הכיבושים, ההתיישבות וסדרי העברת הרכוש בין השבטים, שהתרחשו במשך מאות שנים. אחת הדוגמאות המעניינות היא התהוות הבעלות הקהילתית על קרקע בחבל לואונדה שבקונגו. האופייני למשטר קרקעי זה הוא המבנה הדו-שלבי שלו. בתחילה התיישבו בשטחי „הבוש” קבוצות רבות של מתיישבים חדשים, המבוססות על קשרי שארות. לאחר מכן נכבשו יישובים אלה, אם בדרכי שלום ואם בדרכי מלחמה, על ידי ראשי השבטים שהשתלטו על כל החבל ויצרו מסגרת מדינית עצמאית. כל ראש שבט היה ממנה כמה מנאמניו על שטחי קרקע מסויימים. הבעלות על הקרקע היתה נתונה, איפוא, לשתי קבוצות אוכלוסיה: המתיישבים הראשונים מזה והמנהיגים המקומיים הנאמנים לשלטון המרכזי מזה. הבעלות המשותפת של המתיישבים הראשונים לא הושפעה מן העובדה כי השלטון המרכזי היה נתון בידי מנהיגים לא-מקומיים, אם כי הם נדרשו לשלם מסים ולבצע עבודות כפייה לעתים מזומנות.

משטר דו-שלבי כזה הינו אופייני להרבה אזורים אפריקניים ומשמעותו כי בעוד שהבעלות המשותפת על הקרקע נשארה בידי המתיישבים הראשונים, נתגבש השלטון הפוליטי ללא התערבות בסדרי הבעלות.

דוגמאות אחרות הלוקחות מארצות שונות מצביעות על דפוסי בעלות דומים, אם כי מספר הוריאנטים בשיטות אחזקת הקרקע רב מאוד. אם נסכם את האספקטים העיקריים של הבעלות המסורתית על הקרקע החקלאית, יתברר לנו כי מעמדו של הפרט כלפי שיטה זו הינו מישני לעומת המעמד המוענק למשפחה ולקהילה הכפרית. הקשר אל הקרקע מתקיים באמצעות המשפחה המחזיקה בידה חלק מן המקרקעין של הכפר כולו. בשיטה זו מצויים יסודות של משק משפחתי; שהרי הפרט מקבל את הקרקע ממשפחתו, בדרך כלל מאביו, אך הבעלות הסופית על הקרקע נתונה בידי הכפר, אם כי העיבוד המעשי של החלקות מופקד בידי הפרט. המשפחה מחזיקה בסמכות של הענקת זכויות בקרקע, העברתה ודרכי השימוש בה, אך גודל החלקה הנמסרת לפרט נקבע בהתאם ליכולתו ואפשרויותי לעבדה בעצמו או בעזרת עובדים שכירים.

בעידן החדש הופיעו, במקביל לתמורות כלכליות ומדיניות, שינויים מרחיקי לכת במשטר הקרקעי. מעמדו של הפרט התחזק והתחייבויותיו כלפי החברה הסובבת אותו פחתו, ולעומת זאת התחזקו קשריו עם השלטון המרכזי.

שינויים אלה מקורם, בין היתר, בהופעת החקלאות המסחרית, שהתפתחה לצדה של חקלאות הקיום המסורתית. חשיבותה של החקלאות המסחרית, המתרכזת בגידול מטעים אשר תפוקתם מיועדת רובה ככולה ליצוא (קפה, קקאו ואחרים), גדולה ביותר באפריקה. המשטר הקרקעי התפתח בשלשה כיוונים עיקריים, שכמעט בכולם נשתמר סולם הערכים המסורתי הקשור לקרקע. אחת הצורות, שהתפתחה בעיקר בגאנה, היא רכישת קרקע במשותף ע"י קבוצת מעבידים, המחלקים את הקרקע ביניהם לאחר סיום העיסקה. בדרך זו הוקמו כפרים חדשים באזורי היערות. צורה אחרת מבוססת על החכרת האדמה על ידי בעלי המטעים. לשיטה זו נתלווה ניצול מחפיר של האריסים אשר לא זו בלבד שחוייבו למסור לפחות 1/3 מהיבול לבעל הקרקע, אלא היו תלויים בו גם באספקת זרעים, כלים וציוד שנמכרים להם במחירים מפולפלים. הצורה השלישית היא מכירת הקרקע לבעלים אינדיבידואליים. יצויין כי חדירתה של החקלאות המסחרית הביאה להופעת מעמד חדש של עובדים שכירים, מחוסרי קרקע. עובד שכיר כזה מקבל לרוב מקום מגורים ומזון לצרכיו ולצרכי משפחתו.

ניתן לסכם ולומר כי החקלאות המסחרית מעודדת את המגמה של הענקת ערך כלכלי לקרקע ההופכת במידה גוברת והולכת לגושא למקח וממכר. עם זאת, עדיין נשמרת ברוב הארצות המתפתחות מערכת הערכים הלא-כלכליים המסורתיים הקשורים בבעלות על הקרקע.

ההשפעה על תהליך הצמיחה הכלכלית

שיטת הבעלות המסורתית תאמה את צרכי החקלאות המסורתית, הבלתי-מסחרית, בזמנים שבהם הקרקע היתה מצויה בשפע והייצור החקלאי נשא אופי של אספקת אמצעי קיום לחקלאי ותו לא. בדרך זו נמנעה, בין השאר, תופעה של ריכוז הבעלות בידי מעטים, הובטחה רמת חיים מינימלית לכל חבר בקבוצה, בהתאם ליכולתו וצרכיו, ונמנע ניצול האיכרים על ידי בעלי אחוזות (שגבו כרגיל רגטה גבוהה כמו, למשל, בהודו). המנהיג המקומי דאג לרוטציה בגידולים ומנע בדרך זו את דלדול הקרקעות ופגיעה בפוטנציאל שלהן.

ואולם, בתנאי הכלכלה המודרנית יש לשיטה זו של בעלות משותפת מיגבלות רציניות המעכבות את צמיחתן הכלכלית של ארצות מתפתחות. בעית היסוד של הפיתוח החקלאי ברוב ארצות אפריקה ובחלקים רחבים של אסיה, קשורה במודרניזציה של ענף זה, המתבטאת בהכנסת מיכון, השקיה, ניקוז, סיקול שטחים ובירוא יערות. כל הפעולות הללו דורשות השקעות גדולות של הון ועבודה ובתנאי המשטר הקרקעי הקיים אין כמעט כל אפשרות לבצען. צורות אחזקת הקרקע המבוססות על קשרי שארות סובכים פוגעות במידה רבה ביוזמת הפרט והופכות כל מאמץ להכנסת חידושים לחקלאות לבלתי-כדאי. שהרי ברור כי ביצוע השקעות להעלאת התפוקה מחייב מתן ערבויות אשר יבטיחו כי המשקיע יהנה מפירות השקעתו לאורך זמן ואף יוכל להעבירם לבניו.

מאידך, ברור כי הרחבת זכויות השימוש בקרקע, הרצויה לצורך פיתוח הפוטנציאל

החקלאי, אינה מחייבת דווקא הרחבת הבעלות הפרטית על הקרקע. יש הטוענים כי דוק העיקרון של הבעלות המשותפת מאפשר מודרניזציה של הסקטור הכפרי; וזאת משום שהוא מונע פיצול קרקעות ויצירת מעמד חדש של אכר עני ובעל „מיני-משק“. הפתרון לבעיות אחזקת הקרקע החקלאית, במיוחד ביבשת אפריקה, מחייב איפוא גישה השונה מזו הנקוטה זה זמן רב בהשפעת צורות הבעלות הנהוגות במערב אירופה.

בהקשר זה יש לציין כי הבעלות הפרטית עלולה ליצור מעמד של בעלי הון תושבי הערים ומאפשרת ריכוז של קרקעות בידי סוחרים מזה וראשי הכפרים מזה. התפתחות כזו עלולה להביא לספסרות בקרקעות ולהקפאת הון רב בעסקות בלתי-יצרניות. הדוגמה של אמריקה הלטינית מעידה בעליל באיזו מידה עלולה ספקולציה באדמות לעצור את הפיתוח הכלכלי של יבשת שלמה. עובדות הלכות מן המציאות הן עדות ניצחת לליקויים של שיטת הבעלות האינדיבידואלית. בארצות מסוימות, כמו קניה, חוף השנהב וגאנה נוצרו קבוצות של בעלי קרקע, רובם חסרי נסיון וידע חקלאי בסיסי, המנצלים עבודת שכירים כשהם שואפים להתקיים רק מהרנטה.

בעיה אחרת, שהיא תוצר-לואי של הבעלות האינדיבידואלית, קשורה באי-ניצול הקרקע ובהחזקתה למטרות ספקולטיביות. אי-ניצול קרקעות אלו פוגע קשה בסיכויי הפיתוח של החקלאות בארצות הנחשלות מבחינה כלכלית. המצב הקיים הוא בלתי נסבל ואי אפשר להשאירו בעינו, נוכח התפקיד החשוב שממלאת הקרקע כספק מזון לאוכלוסיה ולאור הצורך הדחוף לשפר את מצב התזונה של תושבי ארצות מתפתחות. מספר נתונים מאלפים מדגימים את חומרת הבעיה: כאשר בוחנים את הפער בין רמת התזונה באפריקה, ובארצות המפותחות, בולט הפיגור בכמות הקלוריות היומית שצורך תושב אפריקה בהשוואה לתושב אמריקה הצפונית, אירופה וכלל הארצות המתפתחות. פיגור זה מגיע עד ל-30—40 אחוזים ובארצות מסוימות אף יותר מזה. ברוב ארצות אפריקה נעה כמות הקלוריות היומית בין 2000—2200. בעוד שהרמה המקובלת בארצות תעשייתיות היא כ-3000 קלוריות ליום. (נוסף לכך, חלק לא-גדול יחסית של צריכת הקלוריות בארצות המתפתחות היא בחלבונים ושומנים.)

על רקע זה של רמת התזונה הירודה המתבטאת הן בכמות קלוריות נמוכה לגפשו והן במבנה נחשל של סל המזונות (צריכה מועטת יחסית של חלבונים ושומנים לגפשו), יש להעריך את הרמה הנמוכה של ניצול הפוטנציאל הקרקעי לייצור חקלאי בארצות המתפתחות. מתוך נתונים על ארצות אפריקה בולט חלקה הקטן יחסית של הקרקע המעובדת מתוך כלל שטח הקרקע. גם אם נניח, כי חלק ניכר משטחים אלה אינו מתאים לעיבוד (אגמים, מדבר, שטחי יער וכו'), הרי עדיין נראה אחוז הקרקע המעובדת נמוך יחסית גם בהשוואה עם ישראל. ב-15 מתוך 26 ארצות אפריקניות, השטח המעובד הוא פחות מ-10% מכלל שטח המדינה. דרגת הניצול הנמוכה של הקרקע באה לידי ביטוי לא רק בהיקפה הקטן אלא גם בצפיפות אוכלוסין גבוהה ליחידת קרקע מעובדת.

רפורמה אגררית — האתגר והמכשולים

הצורך ברפורמה אגררית מתעורר, איפוא, נוכח ההכרח להתאים את משטר הקרקע לצרכי הייצור המודרניים שיענו לדרישות הכלכלה המתפתחת. מבחינה פורמלית ניתן

לפתור את בעית החלוקה הבלתי שווה של הקרקעות בצורה פשוטה מאד, דהיינו על-ידי חלוקת האחוזות הגדולות בין האכרים מחוסרי הקרקע. למעשה הבעיה מסובכת הרבה יותר, וזאת מכמה טעמים: ראשית, בארצות מתפתחות רבות הקרקע נמצאת, כאמור, בבעלות משותפת של הכפר או השבט. הפעלתה הרציונלית אפשרית רק על ידי יצירת תנאים מתקדמים לניצולה, כלומר ע"י שימוש בהון וידע מקצועי. הרפורמה האגררית במקרים כאלה אין פירושה דוקא שבירת המסגרת המסורתית של הבעלות אלא התאמתה לתהליכי המודרניזציה בייצור הקלאי. למרבה הצער טרם נמצאו דרכים יעילות למעבר מייצור המבוסס על „חקלאות של קיום“ לייצור המבוסס על חקלאות המיועדת לשוק. הנסיון שנרכש במספר ארצות אפריקה, ובעיקר בקניה, מצביע על אפשרות לבצע רפורמה אגררית בעזרת תוכניות נרחבות של התיישבות על קרקעות בבעלות ציבורית. אם כי שיטה זו נמצאת עדיין בראשית דרכה, תולים בה רבים תקוות גדולות. במיוחד גודעת חשיבות למגמה המסתמנת בארצות שונות והמכוונת לשלב בעלות ציבורית על הקרקע עם צורות התארגנות קואופרטיבית, בעיקר בשלבים הקריטיים של תהליך הייצור — שלב האספקה של תשומות ושלב השיווק של התוצרת.

לעומת זאת, ברוב המקומות לא הצליחו רפורמות אגרריות המבוססות על עקרון חלוקת אחוזות או גושי קרקע גדולים בין המון אכרים. הסיבות לכך שונות. באמריקה הלטינית, לדוגמה, הסיבה העיקרית נעוצה בכוחם ומעמדם של בעלי האחוזות אשר הכשילו כל יוזמה בתחום זה. נוסף לכך חלוקה של שטחי קרקע גדולים לחלקות קטנות אינה עומדת במבחן הכלכלי המחייב הגדלת יחידות ייצור ולא הקטנתן.

לאמיתו של דבר אין הרפורמה הקרקעית מצטמצמת בחלוקת הקרקע בין בעלים חדשים. ט. קרול אומר בהקשר לכך: „...לגבי אנשים רבים רפורמה אגררית פירושה לקחת אדמה מאדם אחד ולהעבירה למישהו אחר. אך למעשה כוללת היא תחום נרחב של פעילות המיועדת לשפר את תנאי הייצור כגון: מתן אשראי חקלאי, שרותי הדרכה וכד'. לעתים היא משתרעת על תחום הפיתוח החקלאי בכללותו“ (*).

מתברר, איפוא, כי רפורמה אגררית אינה תהליך משפטי בעל אספקטים כלכליים צרים אלא תהליך בעל ממדים נרחבים ביותר הטומן בחובו שינויים חברתיים, פוליטיים ואף תרבותיים מרחיקי לכת. בנוסף לקביעת המסגרת לרפורמה קרקעית מתעוררות גם בעיות קשות בשלב הביצוע. לעתים קרובות, חסרים הכוחות הנחוצים להגשמת חוקי הרפורמה ולעתים המערך המינהלי אינו תואם את המשימות המוטלות עליו. אולם אחת הסיבות העיקריות לקשיים בביצוע מדיניות קרקעית המיועדת להאצת פיתוח כלכלי, קשורה ביחסי-הגומלין ההדוקים שבין האספקטים הכלכליים והאספקטים הסוציו-פוליטיים של המשטר הקרקעי. המעמד הכלכלי של מעבד הקרקע נובע במקרים רבים משיטות בעלות שונות שהן פונקציה של מבנה החברה המסורתית. הפתרון הכלכלי חייב, איפוא, להיות מלווה בהקטנת גקודות החיכוך הנובעות ממעבר משיטת בעלות אחת לשניה. ברור, כי כל נסיון לשינוי דפוסי הבעלות הקיימים, יוצר התנגדות חזקה מאד — גלויה או סמויה — מצד אלה שאת שלטונם ומעמדם הוא עשוי לערער.

בסופו של דבר תלוי הפיתוח החקלאי ברצונו ובאפשרויותיו של בעל הקרקע להפעיל

* Th. F. Caroll, The Concept of Land Reform, Rome, F.A.O., 1955, p. 35.

גורמי ייצור אחרים על אדמתו. ברור כי הצמיחה הכלכלית של ארצות מתפתחות מחייבת בעיקר את הפעלת האוצר הטבעי הגדול ביותר שלהן — עתודות הקרקע החקלאית — על מנת לספק מזון לאוכלוסייה הגדלה בקצב מהיר. פיתוח הפוטנציאל הקרקעי של ארצות אלו מחייב רפורמות במשטר הבעלות שאינן מאפשר להפעיל בצורה כלכלית גורמי ייצור נוספים, ובראש וראשונה, את גורם ההון.

רק התאמת המשטר הקרקעי בארצות מתפתחות לדפוסי הייצור המודרניים תאפשר את פתרונה של אחת מבעיות היסוד של הפיגור והנחשלות הכלכלית, המתבטאת בתת-תזונה, ולעתים אף במכת רעב.