

פיתוח כפרי ומדיניות כפרית במדינות מפותחות – סקירת ספרות

ד"ר איל קמחי

הקדמה: פיתוח כפרי ומדיניות כפרית במדינות מפותחות

באופן מסורתי המגזר הכפרי זוהה עם המגזר החקלאי, זאת משום שהרוב המכריע של האוכלוסייה הכפרית עסק בחקלאות. עם הירידה המתמשכת בחשיבותה המספרית של החקלאות, התרחבה ההכרה שזוהות זו אינה עוד מתאימה למציאות. המגזר החקלאי מוגדר בממד התעסוקתי, בעוד שהמגזר הכפרי מוגדר בממד המרחבי-גיאוגרפי. כיוון שמבחינה מרחבית המגזר החקלאי מוכל בתוך המגזר הכפרי, מדיניות חקלאית יכולה להוות אחד מן הנדבכים של מדיניות כפרית, אבל ברור שמדיניות כפרית אינה צריכה ואינה יכולה להיות מושתתת באופן בלעדי על מדיניות חקלאית (de Janvry et al., 2002).

ככלל, מדיניות כפרית צריכה לעסוק ברווחה של המשפחות הכפריות. באופן מעשי, זה כולל את ההכנסה של משפחות מסוגים שונים, עוני ואי שוויון, הספקת שירותים ציבוריים כמו חינוך, בריאות ואיכות חיים, לכידות חברתית וזכויות אזרחיות ופוליטיות. מדיניות כפרית צריכה להכיר בהטרוגניות של האוכלוסייה השוכנת באזור נתון, ובפרט בשונות של מקורות ההכנסה. הלכידות החברתית חשובה במיוחד בקהילות כפריות ומשפיעה מאד על יעילות המערכת המוסדית, ובכך על הספקת השירותים הציבוריים והטיפול במשאבים משותפים. בנוסף, פיתוח כפרי בר-קיימא יהיה יעיל יותר ויציב יותר אם יתבסס פחות על מקורות חיצוניים (מדיניות, תעסוקה בעיר) ויותר על מקורות פנימיים, קרי תפקוד הקהילה ושיתוף בין קהילות במימד הכלכלי ובמימד הפוליטי (Freshwater, 2001).

אם מסיבות מסורתיות ואם מפאת הנוחות, מדיניות כפרית במדינות מפותחות התבססה עד לאחרונה על הממד האחד של מדיניות חקלאית, והתעלמה מן ההטרוגניות הרבה שהלכה והתפתחה בכפר ומן המורכבות הגדולה של התנהגות המשפחות. גם המחקר בתחום, האמור לשמש בסיס לקביעת מדיניות, הגיב באיחור להתפתחויות במגזר הכפרי. אין פלא, אפוא, שבמדינות מפותחות רבות הפער בין המגזר הכפרי והמגזר העירוני הולך ומתרחב, ואמון הציבור ביכולת של המדיניות להביא לשיפור ברווחה הכפרית אינו רב.

בשנים האחרונות חלו שיפורים בתחום המחקר הכפרי. ברמה התיאורטית, חלה התקדמות רבה בהבנת הממד המרחבי של תהליך הפיתוח הכלכלי, בהבנת ההתנהגות של מוסדות ובהבנת ההתנהגות של משפחות. ברמה האמפירית, נאספו נתונים המאפשרים לגלות דפוסי התנהגות ולבחון רעיונות חדשים. וחשוב מכל, התחזקה המודעות הציבורית לחשיבותו של הפיתוח הכפרי. כיום מובן לרוב שהפיתוח הכפרי תורם גם לרווחת המגזר העירוני, וזאת דרך שירותים שונים שהוא מספר במישרין או בעקיפין כמו פעילויות פנאי ושמירה על הסביבה והשטחים הפתוחים.

נתונים ממדינות רבות מעידים על כך שהעוני מהווה תופעה רחבה במגזר הכפרי יותר מאשר במגזר העירוני. במקרים רבים הפער בין המגזר הכפרי והמגזר העירוני מעמיק על פני זמן. מעמד הביניים קטן יותר באזורים כפריים בעקבות תהליכים של הגירה לעיר. הקשיים האובייקטיביים העומדים בפני האוכלוסייה הכפרית כוללים צפיפות מגורים נמוכה ובידוד גיאוגרפי הגורמים לחולשה של מוסדות ציבור ועלות גבוהה של הספקת שירותים ציבוריים, גיוון מועט של מקורות פרנסה הגורם לחשיפה גבוהה יותר לסיכון, הירידה בחשיבותם של מקורות פרנסה כפריים מובהקים כמו חקלאות ומשאבי טבע, הריבוד החברתי המסורתי המקשה על ניידות חברתית וכלכלית, ומחסור בכוח פוליטי על מנת להשפיע על הקצאת המשאבים במדינה. קשיים אלה גורמים בין היתר גם לשונות רבה בין האזורים הכפריים הנובעת במידה רבה מן היכולת הדיפרנציאלית של כל אזור להשתלב במרחב העירוני הסמוך לו. במחקר שהתבצע באוסטרליה נמצאה השפעה מובהקת של צפיפות האוכלוסייה באזורים כפריים על שורה של מאפיינים סוציו-כלכליים (Smailes et al., 2002).

יש הטוענים כי צמיחה כלכלית כשלעצמה תעלים או תמעט את הבעיות של המגזר הכפרי, אך לטענה זו אין אחיזה מוצקה במציאות. קיימות ראיות אמפיריות לא מעטות לכך שתהליך צמיחה עלול אפילו להעמיק פערים חברתיים וכלכליים בין שכבות אוכלוסייה שונות ובין מגזרים שונים. תפקידה של המדיניות הכפרית בעידן של צמיחה כלכלית הוא להבטיח את היכולת של אוכלוסייה כפרית הטרונגנית להשתתף בתהליך הצמיחה וליהנות מפרותיו. מכך נובע שאין המדיניות הכפרית עומדת בפני עצמה, אלא עליה להיות חלק בלתי נפרד ממדיניות כלכלית וחברתית ברמה הלאומית.

רבות מן הבעיות העומדות בפני המגזר הכפרי משותפות לצפון אמריקה ולמערב אירופה, אולם ההתייחסות של קובעי המדיניות שונה למדי (Freshwater, 2000). בעוד שבארצות הברית שולטת הגישה שכוחות השוק יביאו לשיווי משקל חדש ויעיל בין האזורים הכפריים והאזורים העירוניים, באירופה מנסים למצוא פתרונות ברמה המדינית לבעיות של המגזר הכפרי על מנת לאפשר לו להתמודד עם השינויים הנובעים מהגלובליזציה תוך כדי מידה מינימאלית של זעזועים ושינויים מבניים. בהמשך, נביא סקירה של המצב הקיים ושל אמצעי המדיניות המוצעים והמיושמים בצפון אמריקה, במערב אירופה ובאוסטרליה, וכן של המצב הכלכלי-חברתי באזורים הכפריים בישראל.

המצב במחוזות הכפריים של ארה"ב

ההבחנה בין אזור עירוני ואזור כפרי היא שרירותית בעיקרה, הואיל וקיים רצף של מאפיינים שבעזרתם ניתן להגדיר אזורים שהם יותר כפריים או פחות כפריים. בארה"ב מגדירים מחוזות כפריים על דרך השלילה, כלומר כמחוזות שאינם עירוניים. מחוז (county) עירוני הוא מחוז הכולל עיר בת 50,000 תושבים לפחות, או אזור עירוני בן 50,000 תושבים לפחות וסך אוכלוסייה של 100,000 לפחות. כמו כן נחשב כמחוז עירוני מחוז הקשור כלכלית למחוז עירוני אחר גם אם אינו עומד בכלל הקודם.

בתחילת המאה ה-21 כוללים המחוזות הכפריים של ארה"ב 80% משטח המדינה ו-56 מיליון תושבים (Whittener and McGranahan, 2003). המחוזות והאוכלוסייה שבהם הטרונגניים במידה ניכרת. לא ניתן לומר שענף כלכלי מסוים מאפיין אותם. דפוסי ההגירה הפנימית פנימה והחוצה משתנים בין המחוזות. חלק מהמחוזות מצליחים להדביק את קצב הצמיחה הכלכלית במדינה, וחלק לא.

החקלאות אינה עוד המאפיין העיקרי של מחוזות כפריים כפי שהייתה עד מחצית המאה ה-20. הירידה של חשיבות החקלאות כמקור פרנסה יכולה להביא לשתי תופעות: פיתוח מקומות עבודה חלופיים באזורים הכפריים ו/או הגירה של חקלאים מן הכפר אל העיר (Freshwater, 2000). שתי תופעות אלה התפתחו זו לצד זו בארצות הברית החל בשנות החמישים של המאה שעברה. ההגירה התרחשה מן הדרום החקלאי לצפון התעשייתי, ובמקביל התפתחו ענפי היצור גם בדרום וגם בצפון. כיום, שבעה מתוך שמונה מחוזות כפריים נשענים על ענפי פרנסה שאינם חקלאיים. מיעוט מבוטל מתוך האוכלוסייה הכפרית מתגורר בחוות. תשעים אחוזים מכוח העבודה באזורים כפריים מועסקים מחוץ לחקלאות. למרות זאת, קשרי הגומלין בין החקלאות לבין האוכלוסייה הכפרית הולכים ומתהדקים. חלק ניכר ממקומות העבודה החדשים באזורים חקלאיים שייכים לעסקים הקשורים לחקלאות, כמו הספקת תשומות לחקלאות, עיבוד תוצרת חקלאית ושיווק. גם החקלאים נסמכים יותר ויותר על הכלכלה המקומית. חלק נכבד מן ההכנסה של החקלאים מגיע ממקורות שאינם חקלאיים. בשנת 1999 כמעט 90% מסך ההכנסה של משקים משפחתיים נבעה ממקורות שמחוץ למשק. כלכלה כפרית בריאה ושווקי עבודה כפריים מתפקדים הם בעלי חשיבות רבה למשפחות חקלאיות ולא-חקלאיות. למרות זאת, השיח הציבורי והמדיניות הציבורית עדיין שבוים ברובם בקונספציה שהבעיה העיקרית של האזורים הכפריים היא הרווחיות של ענף החקלאות, ועל כן גם הפתרונות המוצעים מתייחסים ברובם לבעיה זו.

בין 1970 ל-1999 גדלה האוכלוסייה הכפרית ב-25%, אך שיעורה בכלל האוכלוסייה ירד. ההכנסה לנפש של האוכלוסייה הכפרית צמחה באותן שנים בקצב מעט נמוך מאשר זו של האוכלוסייה העירונית. שיעור ההכנסות מעבודה שמקורן בחקלאות ירד מ-12% לפחות מ-4% באזורים הכפריים. ב-1999 כ-44% מההכנסה החקלאית נוצרה באזורים המוגדרים כעירוניים. הירידה בכוח העבודה בחקלאות התרחשה רובה ככולה באזורים כפריים. גם ההכנסות העקיפות מחקלאות הסתכמו באחוזים בודדים בלבד

מסך ההכנסה באזורים כפריים. ענפי היצור התעשייתי תורמים להכנסה של האוכלוסייה הכפרית הרבה יותר מאשר להכנסה של האוכלוסייה העירונית, ואילו ההיפך נכון לגבי ענפי השירותים. עם זאת, ניכרת עליה בחשיבות של ענפי השירותים באזורים הכפריים. תשלומי ההעברה כאחוז מסך ההכנסה גדלו יותר באזורים כפריים מאשר באזורים עירוניים. תשלומי ההעברה לחקלאים מגיעים ברובם לאזורים כפריים, וחקלאים גדולים מקבלים פי כמה וכמה מאשר חקלאים קטנים. אזורים מוגדרים כתלויים בחקלאות אם יותר מ-20% מההכנסה בהם מגיע מחקלאות. באזורים אלה הגידול בהכנסה נמוך יותר מאשר באזורים כפריים שאינם תלויים בחקלאות, והתנודות בהכנסה גדולות יותר. למרות זאת, רק 37% מתשלומי ההעברה לחקלאים הגיעו לאזורים אלה בשנת 1998. תשלומי ההעברה לחקלאות מונעים מעבר של גורמי יצור מגידולים שאינם יעילים לשימושים אחרים, ובכך פוגעים במימוש פוטנציאל הפיתוח הכלכלי (Quigley, 2002).

הכלכלה הכפרית נסמכת כיום על שלושה נכסים בסיסיים: מאפיינים טבעיים המתאימים לתיירות ופעילות פנאי; קרקע זולה וכוח עבודה זול ומיומן למפעלים יצרניים; ומשאבי טבע לחקלאות, ייעור ומכרות. הסביבה הכלכלית השונה באזורים כפריים טומנת בחובה יתרונות וחסרונות, הן בתחום התצרוכת והן בתחום היצור. בתחום התצרוכת, האזורים הכפריים מציעים מאפיינים החשובים לתושבים כגון סביבה, נוף, ורמות נמוכות של צפיפות, פשע וזיהום אויר. בתחום היצור, מחירי הנכסים באזורים כפריים נמוכים יותר. מצד שני, לצפיפות יתרונות תחרותיים הנובעים מאפשרויות ההתמחות ומגודל השוק. יתרונות אלה מאבדים מחשיבותם עם הקידום הטכנולוגי, בעיקר עם התפתחות התקשורת. תקשורת דיגיטלית מתפשטת באזורים הכפריים ובאזורים עירוניים כמעט באותו קצב. לאורך זמן זה מקטין את היתרונות התחרותיים של הצפיפות וגודל השוק באזורים עירוניים. לכן, שגשוג של קהילות כפריות תלוי היום בעיקר בהשכלה המתאימה לתנאי השוק המשתנים ובשיווק מתוחכם של המאפיינים הטבעיים על מנת למשוך אנשים ועסקים.

בשנות התשעים האוכלוסייה הכפרית גדלה ביותר מ-10%, לאחר גידול של 3% בלבד בשנות השמונים. במחוזות הכפריים באזור המערב נרשם גידול אוכלוסייה של 20%. מחוזות המתאפיינים באקלים נוח, נוף אטרקטיבי ומאפיינים טבעיים אחרים כמו אגמים, מתאפיינים בגידול אוכלוסייה מרשים. חלק נכבד מגידול האוכלוסייה קשור להגירה פנימה של פנסיונרים. חלק נוסף קשור בהתרחבות של אזורים עירוניים כך שהמחוזות הכפריים שסביבם הפכו לקרובים יותר. לעומת זאת, באזורים אחרים נרשמה ירידה באוכלוסייה עקב יציאה מהחקלאות ומחסור בתעסוקות חלופיות.

היתרונות הכלכליים של ענפי היצור באזורים כפריים התחזקו במשך השנים (Gale, 1998). ראשית, ענפים אלה נהיו יותר עתירי קרקע עם המעבר ליצור המוני. שנית, התחבורה השתפרה. שלישית, הערך המוסף לטון תפוקה עלה מאד, מה שהקטין עוד יותר את החשיבות של התחבורה. כתוצאה מכך, למרות שמפעלי יצור הממוקמים באזורים כפריים ובאזורים עירוניים משתמשים באותה טכנולוגיה, אלה שבאזורים כפריים גדולים יותר ומסתמכים יותר על כוח עבודה לא מיומן. ההתמחות של אזורים דלילי אוכלוסייה בענפי היצור מתחזקת עם תהליך הגלובליזציה. מצד שני, היכולת של ענפי היצור לקלוט עובדים הנפלטים מהחקלאות נמוכה כיום מאשר בעבר (Freshwater, 2000). באזורים העירוניים מסתמכים ענפי היצור פחות ופחות על כוח עבודה בלתי מיומן, ואילו האזורים הכפריים נחשפים יותר ויותר לתחרות מענפי יצור במדינות מתפתחות.

המודרניזציה בענפי היצור בשנות התשעים לא פסחה על האזורים הכפריים. בעוד שמפעלים אחדים העבירו את היצור למדינות אחרות, מפעלים אחרים שדרגו את הטכנולוגיה שלהם ונזקקו לכוח עבודה מיומן יותר. עובדה זו באה לידי ביטוי בכך שנוצרו מקומות עבודה חדשים בעיקר במחוזות בעלי שיעור השכלה גבוה. במקרה או שלא במקרה, אלה הם המחוזות שבעבר הסתמכו יותר על חקלאות.

ההאטה הכלכלית בארה"ב בשנותיים האחרונות לא פגעה במחוזות הכפריים כמו בפעמים קודמות. למרות זאת, ההאטה בענפי היצור פגעה באזורים כפריים יותר מאשר באזורים עירוניים, והפגיעה הייתה גדולה יחסית באזורים מרוחקים יותר ממרכזים עירוניים, וכאלה שהסתמכו יותר על חקלאות ועל תעשיות מסורתיות כמו טקסטיל. הדבר התבטא בירידה בשיעור התעסוקה (Barkley, 1995).

בשנים האחרונות מופעלת בארה"ב רפורמה במערכת הרווחה שמטרתה לסייע לאוכלוסייה לפרוץ את "מלכודת העוני". האזורים הכפריים מאופיינים בשיעורי עוני גבוהים יחסית. רפורמה במערכת הרווחה, שמטרתה לעודד אנשים שפתחו תלות במערכת הרווחה לשוב למעגל העבודה, עלולה להיות פחות אפקטיבית באזורים שבהם שווקי העבודה פחות מפותחים, כמו באזורים כפריים. לכן, קיימת סכנה שהרפורמה רק תעמיק את הפער שבין האוכלוסייה הכפרית והאוכלוסייה העירונית.

ניתוח שנערך בארצות הברית ברמה הארצית לא מצא הבדלים ניכרים בין אזורים עירוניים לאזורים כפריים מבחינת הצלחת הרפורמה (Whittener et al., 2003). למרות זאת, יש לזכור שקיימת הטרוגניות ניכרת בין האזורים הכפריים לבין עצמם. לכן נכון יותר לבחון הבדלים בין אזורים עירוניים ואזורים כפריים ברמת המדינה הבודדת. במספר מדינות כמו מיסיסיפי, דרום קרוליינה, אורגון וקנטאקי נמצא שהירידה בתלות במערכת הרווחה הייתה קטנה יותר באזורים כפריים מאשר באזורים עירוניים. במינסוטה נערך ניסוי שהראה שאמהות חד-הוריות באזורים כפריים מושפעות פחות, מבחינת היכולת של הרפורמה במערכת הרווחה להכניסן למעגל העבודה, מאשר אלה באזורים עירוניים. כמו כן נמצא שהגידול בהכנסה של אותן אמהות היה נמוך יותר באזורים כפריים מאשר באזורים עירוניים.

עקרונות למדיניות כפרית נכונה בארה"ב

ניתן לחשוב על מספר מועט של אמצעי מדיניות שהם רק עירוניים (כמו מערכת תחבורה ציבורית) או רק כפריים (תמיכה בחקלאים). מדיניות נכונה צריכה להתאים את עצמה למאפיינים של כל אזור על מנת לקדם את היעילות הכלכלית ואת הצדק החברתי. לדוגמה, פיתוח כלכלי באזורים כפריים הסמוכים למרכזים עירוניים יכול להתבסס על משיכת השקעות מחוץ לאזור, אולם לאזורים מרוחקים יותר נחוצה אסטרטגיה שמדגישה את שימור העסקים הקיימים ויצירת הזדמנויות עסקיות חדשות ליזמים המקומיים (Markley and McNamara, 1995).

מקובל לומר שהעתיד תלוי בחינוך. קלישאה זו נכונה בעיקר במחוזות כפריים, שבהם שיעור בוגרי האוניברסיטאות הוא כמחצית מאשר במחוזות עירוניים. בשנות התשעים התרחבו פערי ההשכלה בין מחוזות עירוניים וכפריים. מחוזות שבהם מערכת החינוך ירודה יתקשו בעתיד להתמודד עם הכלכלה החדשה. מערכות מבוזרות של השכלה גבוהה עשויות להגדיל את ניצול הפוטנציאל ההשכלתי של האוכלוסייה הכפרית ולהגביר את כישורי היזמות העסקית של הדור הצעיר באזורים כפריים. בנוסף, יש עדויות לכך שמוסדות להשכלה גבוהה יוצרים השפעות חיוביות בשוק העבודה המקומי. מצד שני, השכלה עלולה גם לעודד הגירה של כוח עבודה מיומן לאזורים בעלי אפשרויות תעסוקה רבות יותר ושכר גבוה יותר, ובכך לפגוע בסיכויי הצמיחה של האזור (Artz, 2003).

בנוסף להשכלה, העתיד של המחוזות הכפריים תלוי במידת היצירתיות שלהם ביצירת מקורות הכנסה חדשים. מחוזות צריכים להכשיר כוח עבודה שיהיה לו ביקוש בענפים מגוונים, להציע שטחים להתרחבות של קהילות עירוניות סמוכות, ולפתח את פעילויות הפנאי. מיתוג המחוזות הכפריים כאזורי מגורים ובילוי איכותיים לא רק ישפר את רמת החיים של התושבים הנוכחיים אלא גם ימשוך אוכלוסייה חדשה ועסקים.

בשנים עברו, המגזר העירוני תמך כלכלית במגזר הכפרי על מנת ליהנות מהספקה סדירה ומגוונת של מזון, סיבים וחומרי גלם. תמיכה זאת הביאה לריכוז הדרגתי של היצור בידי חקלאים מעטים, להגירה החוצה של אוכלוסייה איכותית, ולפגיעה באפשרויות הפיתוח של האזורים הכפריים שהתבססו על חקלאות (Salant and Stauber, 2002). כיום, הספקת מזון, סיבים וחומרי גלם נתפסת כמובנת מאליה והנכונות הציבורית להעביר הכנסות מן העיר אל הכפר פחתה בהרבה. סבסוד החקלאות נתפס כציאה ידי חובה. לאור האמור לעיל, סבסוד החקלאות אינו מספיק ואינו הערוץ המתאים לתמיכה באזורים כפריים. התמיכה צריכה להיות בדרכים שיחזקו את הבסיס הכלכלי והאנושי של האזורים הכפריים על מנת לאפשר להם לעלות על תוואי של צמיחה מתמדת שלא תהיה תלויה בתשלומי העברה כאלה ואחרים. בנוסף, היות שחקלאים רבים תלויים בסביבתם דרך גיוון מקורות הפרנסה, יתכן שסיוע לאזור הכפרי כולו ייטיב עם החקלאים אף יותר מאשר סיוע ישיר לחקלאות (Lamie and Kovalyova, 2002).

לכן, המדיניות הכפרית בארה"ב חייבת לעבור מהפך בתפיסה מהתמקדות במגזר (חקלאות) להתמקדות באזורים גיאוגרפיים מוגדרים (Johnson, 2001). ככלל, מדיניות ציבורית יכולה להיות מיועדת לקבוצת אוכלוסייה מסוימת או לאזור מסוים. ההיגיון בתמיכה באזור גיאוגרפי הוא כשל שוק מקומי שפוגע ברווחה. דוגמה לכך בהקשר של אזורים כפריים היא ההשפעה החיצונית על כלל המדינה של הנוף והשטחים הפתוחים, והרצון לשמרם מפני פיתוח עירוני בלתי הפיך. יש גם עדויות לכך ששיעור תשואה גבוה עשוי להיות מושג על השקעות ציבוריות בתשתית, ובעיקר בתחבורה, באזורים דלילי אוכלוסייה. השקעות בתחבורה עשויות גם להגביר את הגישה של כלל האוכלוסייה לשטחים הפתוחים. בנוסף, עידוד ממשלתי של מערכת האשראי העסקי עשוי להגביר את היעילות הכלכלית בשווקים קטנים ודלילים יחסית.

שינוי נוסף צריך להיות מעבר מתמיכה ישירה ליצרן בודד לתמיכה בשותפויות של יצרנים וקהילות. הבסיס למדיניות כפרית צריך להיות הערכה מחדש של החשיבות הלאומית של אזורים כפריים. שני מרכיבים חשובים במדיניות, לאור תהליך הגלובליזציה, הם עידוד היזמות העסקית וטיפוח הטכנולוגיה הדיגיטאלית.

המורכבות של האזורים הכפריים היא מפתח להתפתחות כלכלית. מורכבות משמעה שאין נוסחה אחת ויחידה לשגשוג. ההזדמנויות והאתגרים העומדים בפני הכפר משתנים מאזור לאזור ומקהילה לקהילה. לכן, הבעיות העומדות בפני הקהילות צריכות למצוא את פתרונן ברמה המקומית, בעוד שהממשלה צריכה להסתפק בהכוונה בלבד. לשם כך יש להגמיש את המבנה המוסדי של קבלת ההחלטות באזורים כפריים, וליצור קואליציות בין כוחות שונים בעלי אינטרסים שאינם חופפים, כמו יצרנים ותושבים, "רוקיס" ובעלי קרקעות, קהילות כפריות וערים שכנות (Kraybill and Weber, 1995). קואליציות כאלה יכולו לזהות, לפתח וליישם פתרונות שיתופיים שביאו לשיפור רמת החיים של כל הגורמים, לעומת הפתרונות הישנים של העברת הכנסות. אחת הבעיות של האוכלוסייה הכפרית היא שחלק ניכר מן ההחלטות המשפיעות על חייה מתקבל על ידי גורמים חיצוניים, בין אם מדובר בקובעי מדיניות או בגורמים עסקיים (Castle, 1998). העברת האחריות לידי הקהילות הכפריות תמתן את התלות של האוכלוסייה בגורמים חיצוניים.

שגשוג של קהילות כפריות צריך להיות מבוסס על שלושה תנאים: על הקהילה להיות בעלת יתרון תחרותי כלשהו; על הקהילה להשקיע באופן מתמשך ביצירת יתרונות תחרותיים חדשים; על הקהילה להשקיע בטיפוח מלאי ההון האנושי והחברתי של תושביה ומוסדותיה. היתרון התחרותי יכול להיות מושג על ידי הדגשת הייחודיות של הקהילה, כשם שפירמה בתחרות מונופוליסטית מנסה להגדיל את יתרונה על ידי בידול מהמתחרים (Drabenstott and Sheaff, 2001). ייחודיות עשויה להיות אטרקטיבית למשפחות ולפירמות ובכך לתרום לפיתוח הקהילה. קהילות נבדלות בתנאי התחלה (נוף, תשתיות, היסטוריה, אוכלוסייה, תרבות) ובהזדמנויות, ויש לנצל הבדלים אלה ליצירת ייחודיות. חשיבותו של ההון החברתי לרמת החיים בכפר הוכחה במחקרים רבים שהתבצעו במדיניות מתפתחות, אך תחום מחקר זה נמצא עדיין בחיתוליו כשמדובר במדינות מפותחות. Shideler and Kraybill (2003) ניסו לבדוק את חשיבות ההון החברתי לצמיחה כלכלית בקהילות כפריות בארה"ב, ולא מצאו ממצאים מעודדים. אין ספק שיש צורך במחקרים נוספים, רב-תחומיים, בתחום חדשני זה.

למרות כל האמור לעיל, ישנם לא מעטים הסבורים כי קיימים סימנים המעידים על כך ששינויים בתפיסה ובהעדפות של האנושות יביאו בסופו של דבר לתחייה מחדש של המגזר החקלאי ושל האזורים הכפריים (Ikerd, 2002). גם אם תפיסה זו תתממש, הרי שעד שיתממשו שינויים אלה, יש להקפיד על שימור היכולת של החקלאות ושל המרחב הכפרי לחזור ולשמש בסיס לבנייה מחדש.

מצב האוכלוסייה הכפרית בקנדה

היכרות עם המבנה והתפקוד של מערכת כלכלית כפרית ויחסי הגומלין שלה עם המערכות שסביבה היא תנאי מוקדם להתוויית מדיניות נכונה לעידוד המגזר הכפרי ולטיפול בבעיותיו (Apedaile, 1992). המערכת הכפרית ממלאת תפקידים לאומיים ועולמיים כמו יצור מזון, בטחון לאומי, תחזוקת שטחים

פתוחים ושימור הסביבה הטבעית למען הדורות הבאים. חלק ניכר מהתוצר של המגזר הכפרי הוא מוצרים ציבוריים, שמחירם נקבע על ידי תהליכים פוליטיים. כתוצאה מכך נוצרים קונפליקטים בין התפוקות המצופות מן המגזר הכפרי לבין יכולתו של המגזר לספק את אותן תפוקות. התייחסות לבעיות של המגזר הכפרי מנקודת מבט של אוכלוסייה עירונית תורמת לעיוותים במדיניות ובהקצאת מקורות ומגבירה את הקונפליקטים. בעבר היו מוסדות בלתי פורמאליים במרחב הכפרי שדאגו לאיזונים הדרושים. כאשר ממשלה מרכזית התערבה, השתיתה מערכת הסדרים פורמאלית, והחלה בתשלומי העברה מהעיר לכפר, לא היה צורך עוד במוסדות אלה וכתוצאה מכך המגזר הכפרי הפך לתלוי במדיניות התומכת ואיבד את יכולת ההסתגלות ואת כושר ההתמודדות עם שינויים. גם אינטגרציה כלכלית טבעית בין הכפר לעיר, כמו למשל שוק פיננסי משותף, מקטינה את הגמישות של המגזר הכפרי.

ישוב כפרי מוגדר בקנדה כישוב עם פחות מאלף תושבים או ישוב גדול יותר בעל צפיפות דיור של עד 400 נפש לקמ"ר (Bollman and Biggs, 1992). האוכלוסייה הכפרית בקנדה גדלה לאורך השנים, אך בקצב קטן מאשר האוכלוסייה העירונית. בקרב האוכלוסייה הכפרית, אוכלוסיית המשקים החקלאיים הפכה למיעוט עוד ב-1956. משפחות חקלאיות מפיקות יותר ממחצית הכנסתן ממקורות שמחוץ למשק (Fuller and Bollman, 1992). כשליש מהכנסת המשפחות החקלאיות נובע מתעסוקה מחוץ למשק, והיתרה מהשקעות וממקורות נוספים. אפילו במשקים גדולים במיוחד, כ-40% מהמשפחות כוללות לפחות בן משפחה אחד שעובד מחוץ למשק. מספר לא מבוטל של משפחות חקלאיות לא היה מצליח להתקיים בכבוד ללא ההכנסה מחוץ למשק. למרות שהתעסוקה באזורים הכפריים גדלה במקצת, שיעור המשרות באזורים הכפריים ירד. האזורים הכפריים חוו הגירה חיובית נטו בין השנים 1971 ו-1981, הגירה שלילית נטו בין השנים 1981 ו-1991, והגירה חיובית נטו בין השנים 1991 ו-1996. בהגירה בשני הכיוונים היה משקל גדול יחסית לצעירים ולבעלי ההשכלה הגבוהה. כתוצאה מכך, הגירה חיובית נטו תרמה לשיפור רמת ההון האנושי הממוצע באזורים הכפריים (Rothwell et al., 2002).

ככלל, למשפחות כפריות יש הכנסה נמוכה מאשר למשפחות עירוניות. עם זאת, פערי ההכנסות מצטמצמים לאורך השנים. אם מביאים בחשבון את עלות המחיה הנמוכה יותר באזורים הכפריים, הפערים נמוכים עוד יותר. התפלגות ההכנסות שוויונית יותר באזורים כפריים, הודות לכך שתושבי הכפר משלמים פחות מסים ומקבלים יותר תשלומי העברה מאשר תושבי העיר (Rupnik et al., 2001). שיעור ההשתתפות בכוח העבודה קטן יותר בכפר מאשר בעיר, למרות שהוא גדול יחסית בקרב האוכלוסייה החקלאית. התעסוקה בכפר מתרכזת יותר ביצור יחסית לעיר, למרות שגם בכפר 60% מהמשרות הן בענפי השירותים. נשים באזורים הכפריים בקנדה משתתפות פחות בכוח העבודה מאשר נשים באזורים עירוניים, אך הבדל זה אינו נובע כנראה מזמינות של סידור לילדים, מהבדלים בתמורה להון אנושי, או מהבדלים באפליה מגדרית. מצד שני, נשים בכפר נוטות יותר להמשיך לעבוד גם בגיל מבוגר יחסית מאשר נשים בעיר, ודפוסי תעסוקתן נוטים להיות יציבים יותר על פני זמן ופחות תלויים בהכנסה טרנזיטורית של המשפחה (Vera-Toscano et al., 2000).

יחס התלות (מספר הילדים והקשישים מחולק במספר האנשים בגיל העבודה) גדול יותר בקרב האוכלוסייה הכפרית אך נמוך יותר בקרב האוכלוסייה החקלאית מאשר בקרב האוכלוסייה העירונית. תוחלת החיים במרכזים מטרופוליטניים גדולה כמעט בשלוש שנים מזו שבאזורים כפריים מרוחקים (Wilkins, 1992). שיעור תמותת התינוקות גדול יותר ככל שהישוב קטן יותר. יותר אנשים מהגרים מהעיר לכפר מאשר מהכפר לעיר. האוכלוסייה הכפרית ענייה יותר, מקבלת יותר תשלומי העברה ומשלמת פחות מיסים מאשר האוכלוסייה העירונית. אי השוויון בהתחלקות ההכנסות נמוך יותר באזורים כפריים וקטן לאורך השנים ביחס לאזורים עירוניים. רמת ההשכלה נמוכה יותר בכפר מאשר בעיר, וכן גם הכישורים הלשוניים והמספריים. שיעור הפשיעה קטן יותר ושיעור ההתנדבות גדול יותר באזורים כפריים, מה שמעיד על לכידות חברתית חזקה יותר. בסך הכל ניתן לומר שמצב האוכלוסייה הכפרית אינו משתנה במידה רבה לאורך השנים, בממוצע. אך מסביב לממוצע, יש ישובים שדועכים ויש כאלה שמשגשגים.

בשנות השמונים של המאה שעברה נצפתה שונות גדולה בשיעורי הצמיחה של קהילות כפריות בקנדה. הקשר בין שיעור הצמיחה להשכלה היה חלש למדי. קהילות המסתמכות יותר על חקלאות ותעשיות

מסורתיות צמחו פחות, קהילות הסמוכות למרכזים עירוניים צמחו יותר מקהילות מרוחקות, וקהילות עניות יחסית צמחו יותר מקהילות מבוססות, כך שניכר תהליך של התכנסות (Bollman, 1999).

שינויים מבניים בשוקי הסחורות והשוקים הפיננסיים, קידום טכנולוגי מואץ ושינויים במדיניות הציבורית משפיעים וימשיכו להשפיע על אזורים כפריים בקנדה. אורח החיים בכפר הולך ומתקרר באופיו לאורח החיים בעיר עם התפתחות התחבורה והתקשורת, ומה שעדיין מאפיין את הכפר הוא המרחק הגיאוגרפי. קיימת הטרוגניות רבה באזורים הכפריים ביחס למרחק מהעיר וביחס לגורמים נוספים כמו הסביבה הטבעית והאקלים. יש הבדל גדול בין אזורים כפריים הצמודים לאזורים עירוניים לבין אזורים מרוחקים (Ehrensaft and Beeman, 1992). ככלל, קיים מדרג של תכונות בהתאם למרחק מהעיר. התעלמות ממדרג זה עלולה להביא למסקנות "ממוצעות" למרחב הכפרי שאינן משקפות. כשליש מהאוכלוסייה הכפרית בקנדה נמצא בשוליים של מרכזים עירוניים, ובישובים אלה ניכרת צמיחה כלכלית חזקה בשנות השבעים והשמונים (Parenteau and Earl, 1992). שאלה חשובה היא האם המגזר הכפרי מסוגל לשמר את תפקידו הייחודיים לאורך זמן. שאלה חשובה יותר היא האם החברה מוכנה לשלם עבור המוצרים הציבוריים שמספק המגזר.

המצב הכלכלי באזורים כפריים באירופה

אזורים כפריים מהווים 80% משטחו של האיחוד האירופי וכוללים בין 15% לרבע מאוכלוסייתו (European Commission, 2000). הגדרה אחידה של אזורים כפריים עדיין אינה קיימת באירופה. ה-OECD משתמש בקריטריון דו-שכבתי. ישובים כפריים מוגדרים כישושים בעלי צפיפות אוכלוסייה של פחות מ-100 תושבים לקמ"ר, ואילו האזורים מחולקים לשלוש רמות: אזור כפרי בעיקרו (predominantly rural), שבו מעל ממחצית האוכלוסייה מתגוררת בישובים כפריים, אזור כפרי משמעותי (significantly rural), שבו בין 15% ל-50% מהאוכלוסייה מתגוררת בישובים כפריים, ואזור עירוני בעיקרו (predominantly urban). גם ה-EUROSTAT מחלק אזורים לשלושה סוגים לפי צפיפות האוכלוסייה, אך בצורה שונה. אזור מיושב בצפיפות הוא רצף של ישובים סמוכים שבכל אחד מהם צפיפות האוכלוסייה היא מעל 500 תושבים לקמ"ר, וסך אוכלוסייתם הוא לפחות 50,000 תושבים. אזור ביניים הוא קבוצת ישובים שאינם שייכים לאזור מיושב בצפיפות, שבכל אחד מהם צפיפות האוכלוסייה היא מעל 100 תושבים לקמ"ר, והם מקיימים אחד משני תנאים: סך אוכלוסיית האזור הוא לפחות 50,000 תושבים, או שהוא גובל באזור מיושב בצפיפות. אזורים מיושבים בדלילות כוללים את כל הישובים שאינם נכללים באחד משני סוגי האזורים שהוגדרו למעלה, בכפיפות לתנאי נוסף. אם שטח הישוב או רצף הישובים הוא פחות מ-100 קמ"ר, הם עשויים להיכלל באזור אחר באחד משני מקרים. אם הם מוקף כולו באזור מיושב בצפיפות או באזור ביניים, הוא נחשב כחלק מן האזור המקיף. אם הוא נמצא בין אזור מיושב בצפיפות לבין אזור ביניים, הוא נחשב כחלק מאזור הביניים.

הפרישה המדינית של האוכלוסייה הכפרית משתנה באופן חזק, בין הולנד, מצד אחד, שבה שיעור האוכלוסייה הכפרית הוא כ-5%, לבין מדינות כמו שבדיה ופינלנד, שבהן למעלה מחצית האוכלוסייה מוגדרת ככפרית. באמצע נמצאות מדינות כצרפת וספרד שבהן מרבית האוכלוסייה מרוכזת באזורי ביניים, ומדינות כאירלנד, אוסטריה, יוון ופורטוגל שבהן יש התפלגות דיכוטומית של אוכלוסייה עירונית ואוכלוסייה כפרית. גם בקרב האזורים הכפריים עצמה קיימת שונות גדולה בצפיפות האוכלוסייה. ניתן לחלק את האזורים הכפריים גם על פי מידת השילוב שלהם עם המשק הלאומי. אזורים משולבים היטב הם אזורים שאוכלוסייתם גדלה, מקורות התעסוקה שלהם מסתמכים על ענפים מודרניים, והם במרבית המקרים סמוכים למרכזים עירוניים. אזורים פריפריאליים הם דלילי אוכלוסייה, נמוכי הכנסה, מבוססים על תעסוקה בחקלאות, בעלי תשתיות ירודות ומרוחקים ממרכזי אוכלוסייה. השונות הגלומה באזורים הכפריים, בנוסף הטבעי והאנושי ובמורשתם היא מרכיב חשוב במרקם האירופי, והדבר נכון גם לגבי מרקם הפעילות הכלכלית והמערכת החברתית. מסיבות אלה ואחרות, פיתוח האזורים הכפריים הוא מטרה ראשונה במעלה באירופה. למרות זאת יש לזכור שלא כל האזורים הכפריים נזקקים לסיוע, באזורים לא מעטים מצב התעסוקה וההכנסה טוב יותר מאשר במשק הלאומי כולו.

המדיניות החקלאית המשותפת של האיחוד האירופי אמורה הייתה להביא בהדרגה למצב שבו אזורים דומים במדינות שונות יהיו במצב כלכלי דומה. נתונים עדכניים מראים שאין המצב כך, ומצביעים על כך שעדיין קיימים יתרונות יחסיים ברמת האזור הבודד שניתן לנצל אותם גם בעידן של מדיניות אחידה (Bryden et al., 2000). יתרונות יחסיים אינם בהכרח מתבטאים; הם ניתנים לחיזוק. גורמים כגון הון אנושי וחברתי, ידע ותשתיות אחרות ניתנים לניצול באופן דיפרנציאלי באזורים שונים. כל זה נכון כמובן גם לגבי שונות שעשויה להתקיים בין אזורים כפריים במדינה אחת (Lowe and Ward, 1998).

בעשור האחרון ניכר צמצום בהזרמת משאבים ממלכתיים לאזורים כפריים, בעיקר בתחומים של שירותים ציבוריים וסובסידיות לחקלאים. צמצום זה משפיע באופן דיפרנציאלי על אזורים גיאוגרפיים שונים. במקביל, התחזק תהליך הדצנטרליזציה של השלטון המקומי, כך שהחלטות שונות על הקצאת משאבים ירדו לרמות אזוריות ומקומיות. זה מאפשר לאוכלוסייה המקומית להקצות את המשאבים בצורה המתאימה ביותר לצרכיה המיוחדים.

תהליך הגלובליזציה טומן בחובו סכנות מצד אחד והזדמנויות מצד שני, בעיקר לעסקים קטנים ובינוניים. הואיל וכלכלות של אזורים כפריים נשענות במידה רבה מהמוצע על עסקים קטנים ובינוניים, הגלובליזציה עצמה מגדילה את פוטנציאל הדיפרנציאציה בין האזורים הכפריים ואת חשיבותם של יתרונות יחסיים מקומיים. גורמים אלה מדגישים את תפקידה החשוב של מדיניות אזורית ויוזמה מקומית, גם ואולי בעיקר בעידן של מדיניות אירופית משותפת.

מדיניות כפרית באירופה

מקבלי החלטות באירופה לא עושים הבחנה חדה בין מדיניות חקלאית ומדיניות כפרית, היות שקשרי הגומלין בין החקלאות לבין הסביבה הכפרית הם חזקים למדי. גם החקלאות וגם הכפר צריכים להגיב לאתגרים החדשים: גלובליזציה, הביקוש הגובר לאיכות תוצרת חקלאית, והרחבת הקהיליה האירופית. כתוצאה מכך, מדיניות כפרית חדשה צריכה להתייחס, בנוסף למרכיב השוק והתחרותיות של החקלאות, גם לצרכים המיוחדים של המגזר הכפרי ולדרישות של החברה לגבי איכות התוצרת ואיכות הסביבה. בצורה כזאת יובטח העתיד של האזורים הכפריים ותובטח התעסוקה של תושביהם.

אזורים כפריים המצויים בנסיגה מאופיינים על פי רוב בירידה בתעסוקה בחקלאות, בהגירה החוצה של צעירים, בתשתית ירודה, בקיפאון במגזרי היצור והשירותים, וברמת יזמות נמוכה (Wegener, 2002). אחת הבעיות הנפוצות באזורים כאלה היא מערכת בנקאית בלתי מפותחת המקשה בעיקר על עסקים קטנים ובינוניים החיוניים ליצירת מקומות עבודה באזורים אלה. עידוד התעסוקה באזורים כפריים עשוי להביא להגירה פנימה. מצד אחד זה מחזק את האזור ומצד שני המהגרים הם לעיתים בעלי רמה סוציו-אקונומית נמוכה מאשר התושבים המקומיים. תמיכה בחקלאות טובה בטווח הקצר, אך בטווח הארוך פוגעת ביכולת של האזור להתאים את עצמו לתעסוקות חלופיות. בנוסף, ידוע שאזורים כפריים חזקים נהנים יותר מהתמיכה בחקלאות מאשר אזורים כפריים חלשים. למרות זאת, אזורים כפריים חלשים הם על פי רוב האזורים בעלי ערכי הנוף המיוחדים הראויים לשימור. תמיכה בחקלאות בצורה שתגן על הסביבה עשויה להשיג מטרה כפולה באזורים כפריים חלשים.

פיתוח כפרי מושג על ידי מצרף של מדיניות אירופית, מדינית, אזורית ומקומית, והוא תלוי בסופו של דבר ביכולת של המנהיגות המקומית לנצל את המדיניות באופן יעיל. למדיניות כפרית אינטגרטיבית יש מרכיבים רבים, שהמינון שלהם נקבע בהתאם ליתרונות ולחולשות של כל אזור.

למרות שבאזורים מסוימים באירופה שיעור התעסוקה בחקלאות עולה על 50%, בכל האזורים ניכרת ירידה בשיעור זה לאורך השנים. גם בתעסוקה בתעשייה ניכרת תמורה, כאשר ענפי יצור מסורתיים מפנים את מקומם למפעלים גדולים הבוחרים להתמקם בהתאם לרמת התשתיות וכוח העבודה באזור. יש בכך פוטנציאל לאזורים כפריים למשוך אליהם מפעלים גדולים, אך טמונה גם סכנה בכך ששיעור ניכר מכוח העבודה האזורי יהיה תלוי במפעל בודד. דווקא עסקים קטנים ובינוניים טומנים בחובם יתר יציבות ביצירת מקומות עבודה. מקבץ של תעשיות המקיימות קשרי גומלין ביניהן מהווה פוטנציאל ליצירת

תעסוקה יציבה באזור. כבמשק המודרני כולו, התעסוקה בענפי השירותים עולה עם הזמן. שירותים המופנים לשווקים שמחוץ לאזור, כמו תיירות, הם כמובן בעלי פוטנציאל צמיחה רב יותר מאשר שירותים מקומיים, והם עשויים ליהנות מהתפתחות התקשורת וטכנולוגיית המידע, אך שירותים מקומיים עשויים למשוך פירמות יצרניות ואוכלוסייה. באזורים כפריים רבים חלק גדול יחסית מכוח העבודה מועסק בשירותים ציבוריים. אמנם זהו מקור הכנסה בטוח יחסית, אך קיצוצים בתקציבים ציבוריים בעתיד עלולים לשנות את התמונה ולהביא לאבטלה של אוכלוסייה שיקשה עליה להשתלב בענפים אחרים.

להשתלבות נשים בכוח העבודה יש חשיבות רבה בהקשר של פיתוח כפרי באירופה. נשים שעוסקות בחקלאות באופן מקצועי עשויות לשחרר בני משפחה אחרים לעיסוקים חלופיים. היסטורית, נשים משתתפות פחות בעבודה שכירה, ועל כן לעידוד יציאתן לעבודה יש פוטנציאל לא מבוטל. בנוסף, לנשים תפקיד חשוב בפעילויות התנדבותיות התורמות לאיתנות הקהילה. לכן, מדיניות לפיתוח תעסוקה באזורים כפריים צריכה לשים דגש מיוחד על תעסוקת הנשים (Overbeek et al., 1998).

מאז הקמתו של האיחוד האירופי נושא הפיתוח הכפרי נתפס כשווה ערך לפיתוח חקלאי, והמשק המשפחתי נתפס כאבן הפינה של המבנה הכלכלי והחברתי באזורים הכפריים (Ahner, 1998). המדיניות האירופית עודדה שינויים מבניים בחקלאות על ידי השקעות במודרניזציה של משקים חקלאיים, מפעלי עיבוד תוצרת חקלאית ומערכי השיווק של תוצרת חקלאית. באמצע שנות השבעים הונהג סיוע מיוחד לחקלאות באזורים הרריים, על מנת למנוע את התלדלות האוכלוסייה באזורים אלה שבהם החקלאות סובלת מנחיתות תחרותית. ב-1981 הונהגה לראשונה גישה מערכתית כוללת לאזורים כפריים מסוימים ששילבה מרכיבים חקלאיים ואחרים. בשנת 1988 הוספו מרכיבים של הכשרה מקצועית לעובדים בחקלאות ותמיכה לחקלאים פורשים.

החל בשנת 1992, המדיניות הכפרית באירופה עברה שינוי מהותי מהתמקדות בתמיכה בחקלאות לגישה אינטגרטיבית המושתתת על מספר עקרונות: הכרה בכך שהחקלאות תורמת למשק ולחברה ביותר מאשר המימד הצר של יצור מזון וסיבים, גישה רב-ענפית מאוחדת למרחב הכפרי על מנת ליצור מקורות הכנסה מגוונים ולשמור על המורשת הכפרית, גמישות בהקצאת המשאבים וביזור קבלת ההחלטות ברמת האזור הבודד, ושקיפות של אמצעי המדיניות. המדיניות היא אינטגרטיבית על מנת להבטיח פיתוח רציף ואחיד בכל האזורים הכפריים באירופה, והיא בעלת שלושה מרכיבים עיקריים: חיזוק של ענפי החקלאות והיערנות, שיפור התחרותיות של האזורים הכפריים, ושימור הסביבה והמורשת. באופן ספציפי, מטרות המדיניות הכפרית הן: לשפר את מצב המשקים החקלאיים; להבטיח את בטיחות המזון המיוצר ואיכותו; להבטיח הכנסה הוגנת ויציבה לחקלאים; להבטיח ששיקולי איכות הסביבה נלקחים בחשבון; לפתח מקורות הכנסה משלימים וחלופיים שיגדילו את התעסוקה, יאטו את ההגירה לעיר, ויחזקו את המרקם הכלכלי והחברתי באזורים הכפריים; ולשפר את תנאי החיים והעבודה על מנת לקדם שוויון הזדמנויות לתושבי הכפר.

בשנת 2000 נערכו רפורמות במדיניות הכפרית והיא התגבשה כמצרף של שלושה מרכיבים עיקריים (Ahner, 2000). המרכיב הראשון הוא המשך התמיכה בחקלאות (כולל ייעור) עם דגש על חקלאות בת קיימא ורב-תפקידית (multifunctional) שתוכל להתמודד בתנאי התחרותיות המוגברת הצפויה ודרישות האיכות המחמירות. המרכיב השני הוא שיפור התחרותיות של האזורים הכפריים על ידי שיפור איכות החיים ויצירת מקורות הכנסה מגוונים, כולל שדרוג תשתיות. המרכיב השלישי הוא שמירה על איכות הסביבה ועל המורשת הייחודית של האזורים הכפריים באירופה. את כלי המדיניות ניתן לחלק לשני סוגים:

א. המשך של כלי הרפורמה במדיניות החקלאית של 1992:

1. עידוד פרישה מוקדמת של חקלאים עצמאים ושכירים;
 2. תמיכה בחקלאים העומדים בקריטריונים של איכות הסביבה;
 3. תמיכה בחקלאים באזורים בעלי חסרונות כלכליים (לדוגמה אזורים הרריים).
- ב. כלים נוספים שמטרתם לשדרג ולגוון את המשקים החקלאיים:

1. השקעות במשק;
2. עזרה לחקלאים צעירים;
3. הכשרה מקצועית;

4. השקעות במפעלי עיבוד ושיווק תוצרת חקלאית;
5. סיוע ליערנות;
6. כלים נוספים לקידום שינויים מבניים בכפר כגון פיתוח שירותים, שיפוץ כפרים ושימור המורשת, קידום התיירות וכד'.

כיום, המדיניות הכפרית מדגישה את המגוון במקורות ההכנסה באזורים כפריים, מקיימת שיתוף פעולה עם גורמים מקומיים, ומתאימה את עצמה לפוטנציאל הייחודי של כל אזור ואזור. המדיניות כוללת מרכיבים שבעבר טופלו בנפרד, כמו חקלאות ידידותית לסביבה, עידוד היעור, ותמיכה בחקלאים הפורשים לגמלאות. מרכיב מדיניות חדש יחסית הוא תמיכה בחקלאים מתחילים. דגש רב ניתן לשיפור מצבם של אזורים נחשלים שבהם התמיכה בחקלאות אינה אפקטיבית דיה. המדיניות גמישה יותר ומבוזרת יותר כך שהיא מתאימה את עצמה לצרכים וליכולות של כל אזור ואזור. לשנים 2000-2006 הופעלו כ-160 תכניות לפיתוח כפרי, כאשר מרביתן מהוות המשך טבעי לתכניות שפעלו לפני כן (Ahner, 2001).

למרות השינוי בדגשים, עדיין מדיניות הפיתוח הכפרי מהווה כעשרה אחוזים בלבד מן התקציב שמפנה האיחוד האירופי לחקלאות (Guttenstein and Falter, 2002), ולפי מספר דעות זקוקה לרענון נוסף בתחומים הבאים:

- א. הקטנה נוספת של מרכיב התמיכה בחקלאות בסל אמצעי המדיניות;
- ב. הגדרה מדויקת יותר של יעדים סביבתיים וחברתיים, ויצירת מנגנוני בקרה ואכיפה;
- ג. מתן גמישות רבה יותר למדיניות כפרית עצמאית במדינות המועמדות להצטרף לאיחוד האירופי;
- ד. האצלת סמכויות גורפת יותר מרמת המדינה לרמת האזור;
- ה. הגדלת מרכיב ההשקעות על חשבון מרכיב התמיכה.

תכניות נוכחיות לעדכון מדיניות הפיתוח הכפרי של האיחוד האירופי מדברות על חיזוק מרכיב איכות הסביבה במדיניות על ידי תמריצים נכונים ואכיפה מתאימה (Ahner, 2003).

המצב באזורים כפריים באוסטרליה

באוסטרליה לא קיימת הגדרה חד-משמעית לאזורים כפריים, אבל לכל הדעות הם כוללים את מרבית האוכלוסייה שמחוץ לערים הגדולות (Freebairn, 2003). מפקד האוכלוסין משנת 1996 מספק מידע עם מאפייני האוכלוסייה לפי גודל ישוב, כאשר תושבי הכפרים והחוות מהווים קבוצה נפרדת, וקבוצות נוספות כוללות ישובים עירוניים שאוכלוסייתם אינה עולה על 2000 נפש, ישובים שאוכלוסייתם בין 2000 ו-10000 נפש, וישובים שאוכלוסייתם בין 10000 ו-40000 נפש. סך האוכלוסייה בישובים אלה היה מעט יותר מרבע מכלל אוכלוסיית המדינה, וגדל בעשר השנים שחלפו מאז המפקד הקודם בשיעור גבוה יותר מזה של כל האוכלוסייה, בתוך הקבוצות ניכרו שינויים לא מבוטלים, כאשר ישובים מסוימים גדלים ואילו אחרים קטנים. ניכרת תנועת אוכלוסייה מפנים הארץ אל אזורי החוף. אזורים עתירים בשטחי מרעה וגידולי שדה סבלו מגידול המשקים החקלאיים והירידה הנובעת מכך בביקוש לעבודה, ואילו אזורים אחרים רשמו גידול ביקוש לעבודה, בעיקר במטעים ובתיירות. מכרות, שלהם משקל גדול בביקוש לעבודה באזורים כפריים, נפתחו ונסגרו במקומות שונים.

יחסית לערים הגדולות, שיעור התעסוקה בקרב גברים בגיל העבודה באזורים הכפריים דומה, אך שיעור זה נמוך יותר באזורים הכפריים בקרב נשים. קיימים כיוון אבטלה משמעותיים במקומות מסוימים, אך זה נכון גם לערים הגדולות. כוח העבודה פחות משכיל באזורים הכפריים, ושיעור התעסוקה העצמית בהם הוא כ-20%, כפליים מאשר באוסטרליה כולה. שכר העבודה נמוך יותר באזורים הכפריים, גם כאשר מנטרלים את הבדלים בהשכלה ובגורמים אחרים. חקלאות וענפי משק אחרים העתירים משאבי טבע אחרים לשיעור לא גדול מן התעסוקה באזורים כפריים, כך שהמדיניות המסורתית המתמקדת בחקלאות ובמכרות אינה משפיעה ישירות על מרבית האוכלוסייה הכפרית.

ההכנסה הממוצעת למשק בית באזורים הכפריים נמוכה בכ-15% מאשר באוסטרליה כולה. גם בקרב משפחות חקלאיות רבות הנהנות ממקורות הכנסה מגוונים, חלק הארי של הכנסות המשפחה מגיע

מקורות לא-חקלאיים (Lim, Rodriguez and Olpert, 2002), אך השונות של ההכנסה גדולה יותר בקרב משפחות שמתפרנסות במישרין או בעקיפין מן החקלאות. תושבי האזורים הכפריים הניזונים ממחירי דיור נמוכים, ומרמות בטחון אישי, איכות סביבה ושייכות קהילתית גבוהות יותר מאשר תושבי הערים, גורמים שמפצים על הכנסה הנמוכה יחסית. גם מדיניות הממשלה המרכזית והממשלות המקומיות מעדיפה במידת מה את המגזר הכפרי, אם לשפוט לפי הקצאת תקציבי התמיכות בענפים השונים. בסיכומי של דבר, קשה לומר אם רמת הרווחה החברתית באזורים הכפריים באוסטרליה שונה באופן מובהק מזו שבערים.

עקב השונות הגדולה ברווחה החברתית בתוך האזורים הכפריים, מדיניות המופנה לפרטים ומשפחות, כמו הקלות מס ותשלומי ביטוח לאומי, עדיפה על מדיניות המופנה לענף או לאזור. אין גם ראיות לכך שהתנאים המיוחדים לאזורים הכפריים כמו מרחק ודלילות אוכלוסין, וקיומן של השפעות חיצוניות הקשורות ברב-תחומיות של החקלאות, מצדיקים מדיניות שתפלה לטובה את האזורים הכפריים. מדיניות כוללת שמטרתה להגביר את התחרותיות באוסטרליה תיטיב גם את האוכלוסייה הכפרית, גם אם תקטן התמיכה בענפי החלב והסוכר והסובסידיות לגורמי היצור בחקלאות.

המצב הכלכלי-חברתי באזורים כפריים בישראל

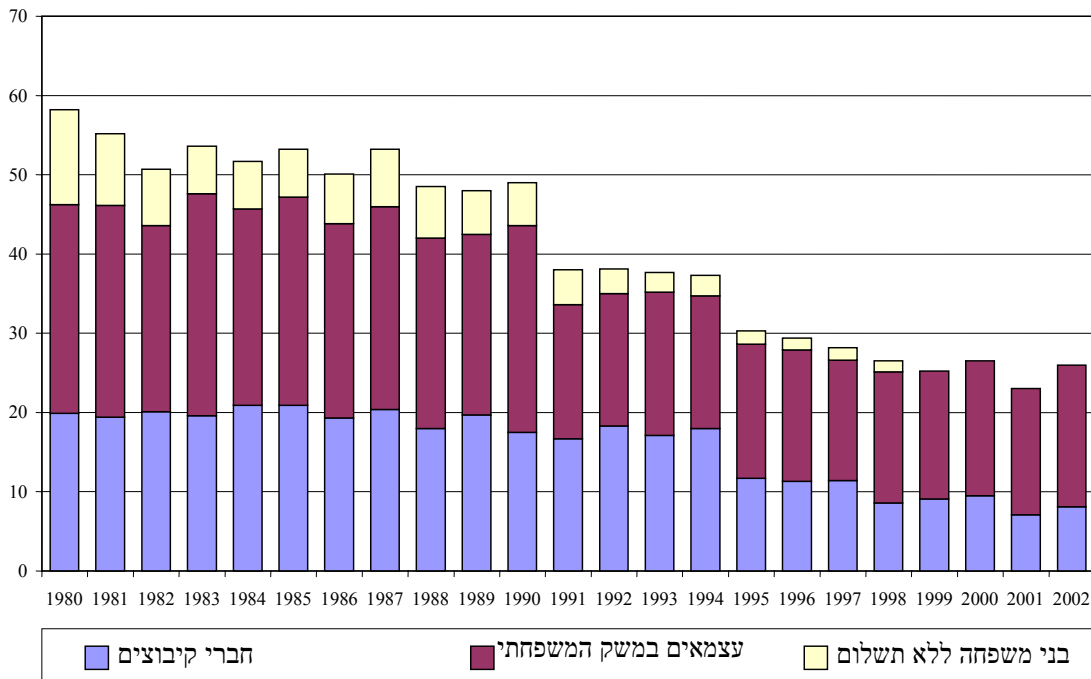
האזורים הכפריים בישראל עברו תמורות מרחיקות לכת בשני העשורים האחרונים, תמורות שעדיין נמצאות בעיצומן. התמורה העיקרית היא הכרסום הקיצוני בתפקידה של החקלאות כמקור הכנסה משמעותי לאוכלוסייה הכפרית. התמורה השנייה, שלמעשה היא בחלקה פועל יוצא של הראשונה, מתבטאת במעבר של משפחות לא-חקלאיות אל הכפר, מעבר שהיה קיים גם קודם לכן אך לא בקנה מידה שכזה. שתי תמורות אלה, ואחרות שמתחייבות מהן, משנות באופן מהותי את פני הכפר בישראל. בכך אין כל פסול, הבעיה העיקרית היא הקצב המסחרר של השינויים שאיננו מאפשר למערכות השלטון, ברמה הלאומית כמו גם ברמה המקומית, להתאים את מדיניותן ואת התשתית המוסדית שלהן באופן המתחייב.

תרשים מס' 1 מציג את הירידה בהיקף התעסוקה בחקלאות (למעט שכירים) בין השנים 1980 ו-2002. גם אם קשה להסביר חלק מן השינויים החדים בין שתי שנים עוקבות, לא ניתן להתעלם מהכיוון הברור של התהליך, ומכך שמספר המועסקים העצמאיים בחקלאות ירד ביותר מ-50% במשך התקופה. יש לציין כי מספר השכירים לא ירד ואפילו עלה במקצת באותה תקופה, אולי גם עקב תופעה של חקלאים עצמאיים שהפכו לשכירים.

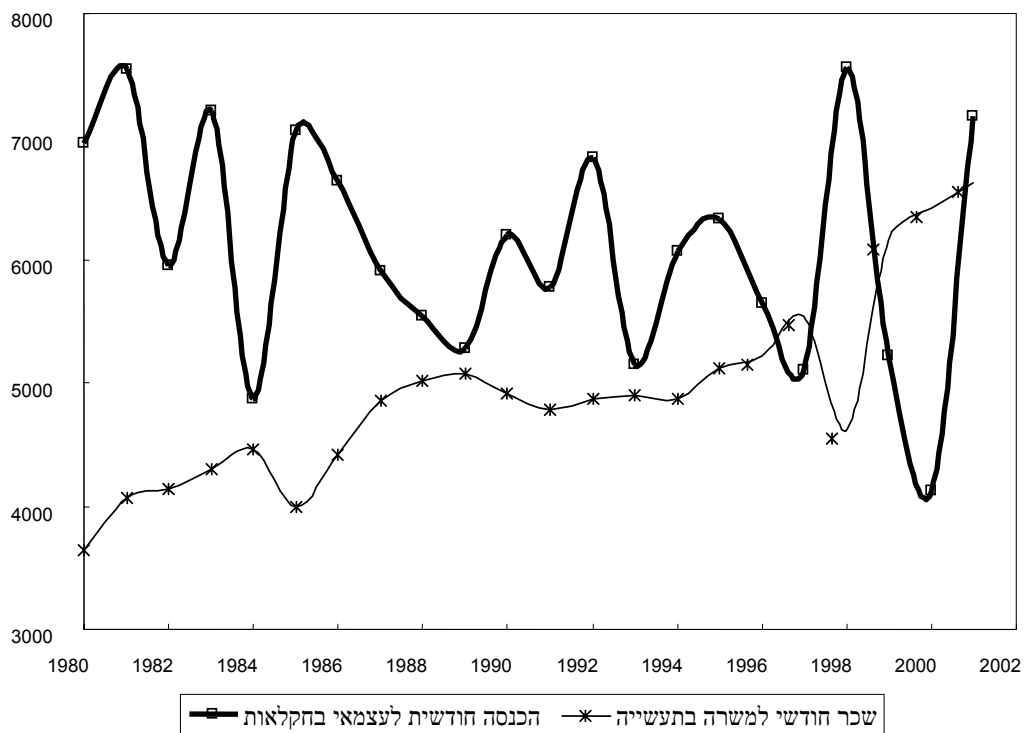
מה גורם לנטישה בסדר גודל כזה של החקלאות? אין ספק שלירידת ההכנסות מחקלאות יחסית ליכולת הפרנסה מתעסוקות חלופיות יש משקל רב בכך. תרשים מס' 2 מראה שבראשית שנות השמונים של המאה שעברה ההכנסה לעצמאי בחקלאות הייתה כמעט כפולה מן השכר בתעשייה, וכבר באמצע שנות התשעים ניתן לומר שההפרש נמחק לחלוטין. בנוסף, ניכרת בתרשים התנודתיות הרבה בהכנסות העצמאיים בחקלאות, מה שתורם עוד יותר לנטייתם לחפש מקורות הכנסה חלופיים, גם אם באופן חלקי.

תרשים מס' 3 עוקב אחרי מדגם של חקלאים במושבים בעזרת נתוני מפקד החקלאות והכפר של 1981 וסקר החקלאות וההתיישבות 1995. ניכר במדגם מעבר של חקלאים לעיסוקים לא-חקלאיים, בעיקר בקרב נשותיהם של ראשי המשקים ובני ובנות דור ההמשך. בקרב ראשי המשקים (מדובר באלה שהיו מוגדרים כראשי משקים ב-1981) ניכרת ירידה בהיקף של שילוב התעסוקות, מה שמעיד על עלייה ברמת ההתמחות שלהם, מרביתה בעבודה במשק וחלקה בעבודה בחוץ. בעזרת אותו מדגם ניתן לראות גם עלייה בגודל המשק החקלאי הממוצע וכן במידת ההתמחות שלו בענפי היצור השונים. בסך הכול אנו לומדים מתרשים 3 שהעבודה במשק החקלאי במושב, שהייתה נעשית בעבר על ידי כל בני המשפחה, הופכת בהדרגה לעיסוק כמעט בלעדי של ראש המשק, בעוד שבני משפחה אחרים מוצאים את פרנסתם בעיסוקים חלופיים. אם נוסיף לכך את העובדה שחקלאים רבים (שנשמטו מהמדגם המתואר בתרשים 3) נטשו את היצור החקלאי לחלוטין (Kimhi and Bollman, 1999, סופר, 2002), נבין שמידת ההתרחקות של אוכלוסיית המושב מן ההסתמכות על החקלאות כמקור פרנסה גדולה עוד יותר. עובדה זו באה לידי ביטוי בעיקר בשלב חילופי הדורות במשק (Kimhi and Nachlieli, 2001).

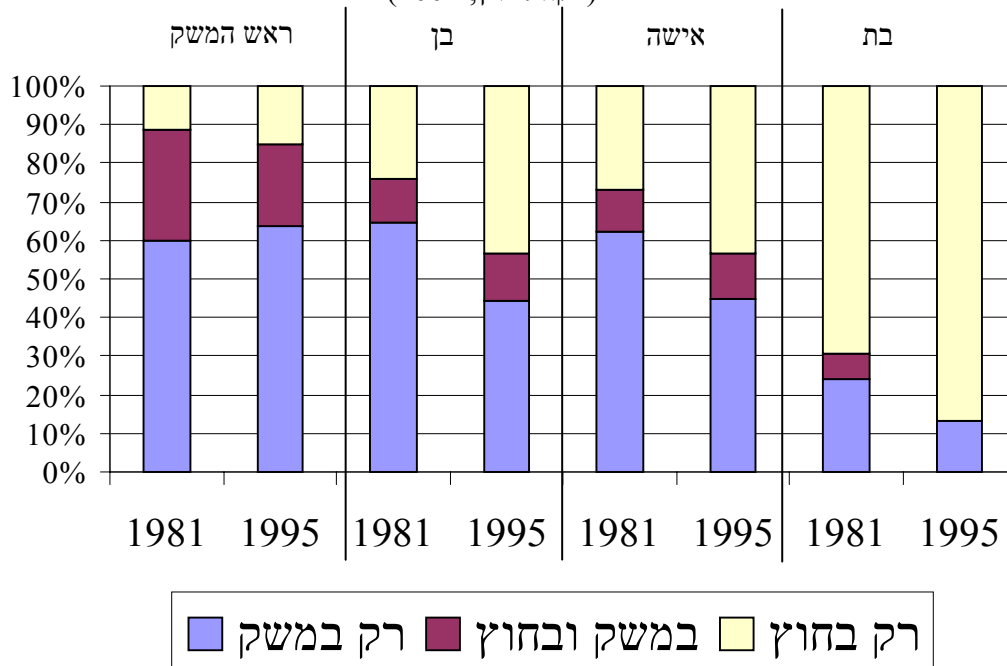
תרשים 1: מספר העצמאים בחקלאות (אלפים)
 (מקור: שנתון סטטיסטי לישראל, שנים שונות)



תרשים 2: שכר בתעשייה והכנסה לעצמאי בחקלאות (שקלים של 1995)
 (מקור: כסלו ווקסין, 2003)



תרשים 3: שינויים בהרכב התעסוקה במושבים
(מקור: גונן, 2002)



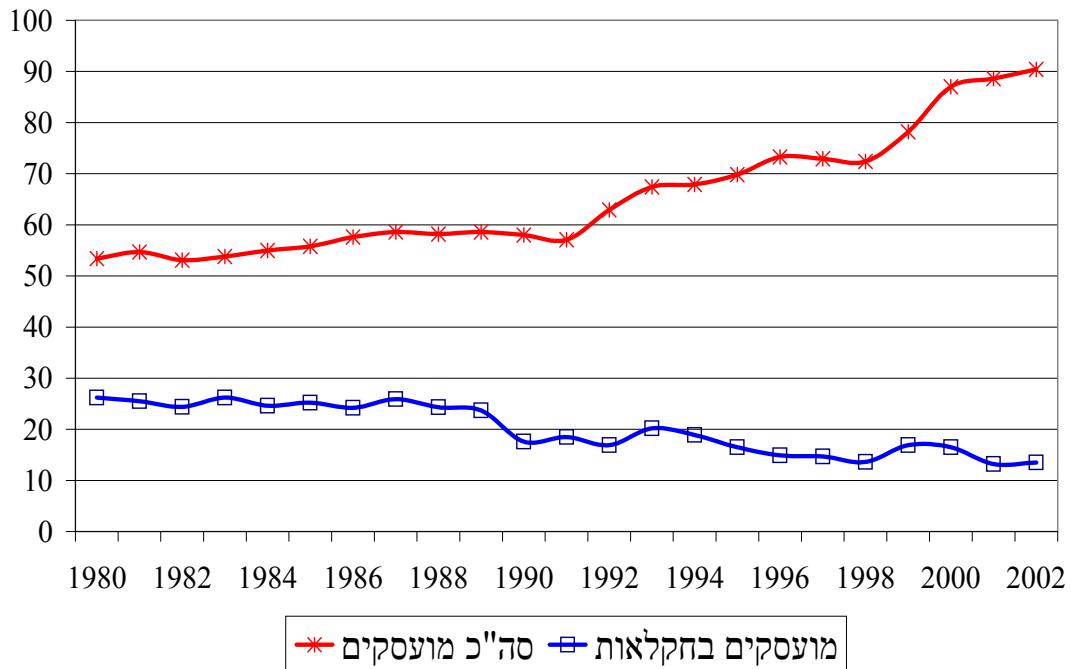
תרשים מס' 4 מראה שבמקביל לירידה בתעסוקה בחקלאות במושבים, חלה עלייה בכוח העבודה הכללי, בעיקר בשנות התשעים של המאה הקודמת. הדבר נובע מגידול האוכלוסייה, הן בצורה של אכלוס הנחלות עד למלוא קיבולתן החוקית (שתיים ובמקרים מסוימים אף שלוש משפחות בנחלה) והן בצורה של הרחבת המושב. הרחבת המושבים החלה עם גל העלייה הגדול ממדינות ברית המועצות לשעבר, שהביא למצוקת דיור במדינה. מתן ההיתר למושבים לבנות יחידות דיור נוספות בשיעור של עד 115% ממספר הנחלות נתפס כמענה למצוקת הדיור ולהאמרת מחירי הדירות, כמו גם כסיוע למושבים להיחלץ ממשבר החובות שפרץ באמצע שנות השמונים.

הגידול באוכלוסייה הלא-חקלאית לא היה רק נחלת המושבים. גם במספר קיבוצים ומושבים שיתופיים נבנו שכונות הרחבה, ובאזורים שונים בארץ (בעיקר בגליל וביו"ש) המשיכו לקום ישובים קהילתיים שמידת העיסוק של תושביהם בחקלאות זניחה למדי. תרשים מס' 5 מציג את התפלגות האוכלוסייה הכפרית בשנת 2002, מתוך סך של כ-544 אלף נפש. יש לזכור כי ישוב כפרי מוגדר כיישוב שאוכלוסייתו אינה עולה על אלפיים תושבים. כתוצאה מכך גידול האוכלוסייה ביישובים הכפריים גורם ליישובים הגדולים יותר לחדול מלהיות מוגדרים ככפריים. דבר זה ניכר בשנים האחרונות בעיקר ביישובי המיעוטים.

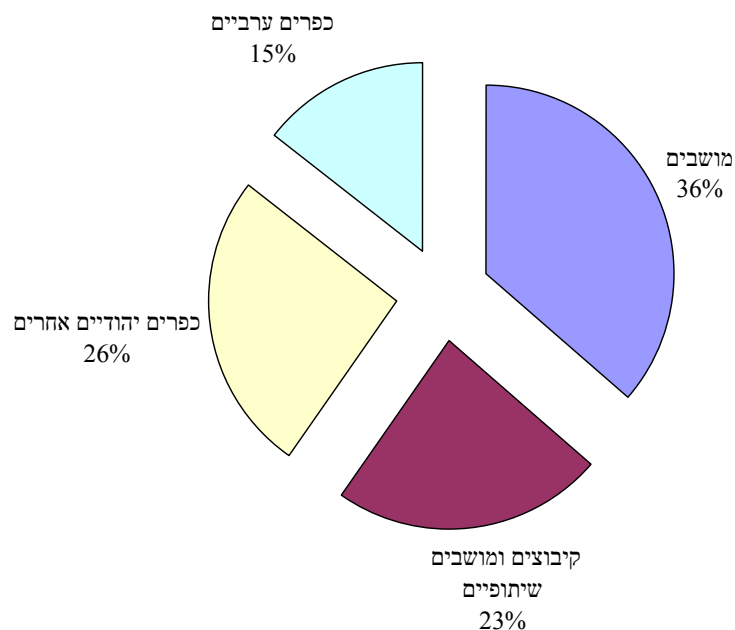
הפגיעה ביכולת הפרנסה מהחקלאות הגדילה את הקיטוב באוכלוסייה הכפרית בין אלה שקל היה להם למצוא תעסוקות חלופיות (משכילים, צעירים) לבין אלה שחוו פגיעה חריפה יותר ברמת החיים. בסקר שנערך ב-1990 בשמונה מושבים, הרוב המכריע של המרואיינים ציינו שלדעתם קיימים הבדלים גדולים ברמת החיים בין המשפחות במושב (Bigman, 1995). אחת התוצאות של הפגיעה ברמת החיים הייתה פיתוח העסקים הלא-חקלאיים בתוך הנחלות במושבים. בחלקם נבנו עסקים אלה לצורך תעסוקת המשפחה ובחלקם לצורך השכרה לגורמים שמחוץ לישוב, לאור התייקרות השימוש בקרקע והאפשרות לנצל קרקע שיועדה לחקלאות ועל כן המיסוי עליה נמוך ביותר, וכן מבני משק נטושים (סופר, 2002). חלק מהיישובים הצליחו להסדיר את התפתחות העסקים הלא-חקלאיים ולפקח עליהם, אך ביישובים רבים התופעה התרחבה ללא שליטה. ניתן לתלות זאת גם בהתפוררות הקואופרציה, שהחלה בעקבות משבר החובות (Kislev, Lerman and Zusman, 1991). משבר החובות היה למעשה רק הקש ששבר את גב הגמל בהקשר זה. ההתרופפות האידיאולוגית בהתיישבות, בעיקר בקרב בני הדור השני והשלישי, גרמה

להעצמת החסרונות הגלומים בשיתוף, וההתמחות המקצועית של התושבים החלישה את היתרונות של השיתוף (Kimhi, 1998). המנהיגות של הישובים ותנועות ההתיישבות לא קראה את הכתובת על הקיר, ובמקום להיכנס לתהליך מתוכנן, הדרגתי ומחושב מראש של הפרטה, התעוררה מאוחר מידי ונאלצה לחזות בהתרסקות המבנה הכלכלי והחברתי של הישובים.

תרשים 4: מספר המועסקים במושבנים (אלפים)
(מקור: שנתון סטטיסטי לישראל, שנים שונות)



תרשים 5: התפלגות האוכלוסייה הכפרית בשנת 2002
(מקור: שנתון סטטיסטי לישראל, 2003)



בעוד שתהליך ההפרטה במושבים היה קצר ומייד באופן יחסי, הקיבוצים נאלצו ועדיין נאלצים להתמודד עמו בצורה אחרת, זאת עקב מידת השיתוף שלהם המורכבת בהרבה מזו של המושבים. פירוק הערבות ההדדית במושבים הביא אפילו לפריחה חברתית על ידי כניסה של אוכלוסייה חדשה, בעוד שבקיבוצים חלה עזיבה משמעותית של חברים שיכלו למצוא פרנסה מחוץ למשק. כתוצאה מכך, החברים שנותרו בקיבוצים, בעיקר הקשישים, סבלו פגיעה גדולה אף יותר ברמת החיים. כיום רק כרבע מהקיבוצים עדיין נמצאים ברמת שיתופיות גבוהה ויציבה (בן שמואל, 2003). השאר נמצאים בעיצומו של תהליך של שינוי מבני זה או אחר, כאשר מידת השינוי היא בדרך כלל ביחס הפוך לאיתנות הכלכלית של הקיבוץ.

התמורות הכלכליות בישובים הכפריים, בעיקר בקיבוצים ובמושבים, הביאו גם למתחים חברתיים לא מבוטלים. הקונפליקטים בין עובדים במשק לעובדים בחוץ, כמו גם בין חייבים לזכאים במושבים, יצרו משקעים שהותירו ועדיין מותירים את חותמם גם לאחר שהקונפליקטים עצמם נפתרו. בנוסף לכך נוצרו ניגודי אינטרסים ומתחים בין האוכלוסייה הותיקה לבין התושבים החדשים. במושבים, למשל, הזכויות והחובות של התושבים החדשים לא היו ברורות לכל, ומצב זה גרם לקונפליקטים בשאלות של מיסוי, זכויות במבני הציבור, ושמירה על איכות החיים (בהקשר של הפעילות החקלאית והעסקית בשטח המושב). גם המדיניות הציבורית כלפי החקלאות וההתיישבות לא תרמה, בלשון המעטה, לייצוב השטח. המדיניות לא הצליחה להקטין את הפער בין הישובים השונים, שנגרם בחלקו על ידי תנאי התחלה לא שוויוניים, ופער זה אף גדל במשך השנים, כך שישוברים שהיו חלשים מלכתחילה נעשו חלשים עוד יותר (כהנוביץ, כסלו וקמחי, 1999). עידוד ההשקעות וסבסודן מנע ממשפחות חקלאיות רבות לגוון את מקורות ההכנסה שלהן, מה שהיה עשוי להמעט את החשיפה שלהן לסיכון הטמון בהתמחות בחקלאות (אחיטוב וקמחי, 2003). מדיניות האשראי לחקלאות דחפה את החקלאים לממן השקעות ארוכות טווח על ידי אשראי קצר מועד (קמחי, 1990), מה שהיה בסופו של דבר אחד הגורמים העיקריים למשבר החובות ולהתפרקות הקואופרציה.

התפרקות הקואופרציה גרמה גם לחלל ריק בתחום השלטון המקומי. חלל זה התמלא אם על ידי הקמת אגודות מוניציפאליות או ועדים מקומיים שהחליפו או השלימו את האגודות השיתופיות החקלאיות, או על ידי המועצות האזוריות שנטלו לידן את הטיפול בתחומים שונים שקודם לכן טופלו ברמת הישוב. רק בימים אלה מתבסס תעמדם של הועד המקומי בישוב כבירית מחדל. עם זאת, עדיין קיימת שונות גדולה בין הישובים לגבי החלק היחסי של שירותים מוניציפאליים המטופלים ברמת הישוב, וגם המועצות האזוריות עדיין מסתגלות לתפקידיהן החדשים. בנוסף, מצבן של מועצות אזוריות לא מעטות אינו משופר מבחינה כספית, והדבר מביא ללחצים מוסדיים לכיוון של איחוד מועצות אזוריות או איחוד עם רשויות מקומיות שכנות. רשויות שכנות הסובלות ממצוקת קרקעות לדיוור אן למסחר לוטשות עיניים לקרקעות החקלאיות שמסביבן ומפעילות לחצים ברמה הפוליטית על מנת להעביר קרקעות אלה לשטח שיפוטן. לכך יש להוסיף את הויכוח העקרוני בדבר הזכויות בקרקע החקלאית, שבא לידי ביטוי בפעילות של תנועות חברתיות כמו "הקשת המזרחית". הקונפליקט המתחדד בין הישובים הכפריים לבין ערי הפיתוח אינו חסר פתרון, וייתכן אף ששיתוף פעולה עם ישובים עירוניים שכנים טומן בחובו הזדמנויות ולא רק ויתורים. ניתן למצוא דוגמאות, כמו מכללת ספיר המשותפת לעיר שדרות ולמועצה האזורית שער הנגב, לכך ששיתוף פעולה כזה יכול לשפר את מצבם של כל הצדדים המעורבים בו.

גורמי התכנון אינם מאוחדים בתפיסתם את ההתיישבות הכפרית. מצד אחד, מכירים בצורך לעודד את הגדלת הישובים על מנת לייעל את הספקת השירותים המוניציפאליים, ולפתח מקורות הכנסה חלופיים לחקלאות. מצד שני, השמירה על השטחים הפתוחים מחייבת הגבלת גידול האוכלוסייה בפריפריה. תמ"א 35, למשל, מגדירה "מרחבים מעוררים" שבהם תותר בניה למגורים, ואזורי חיץ פתוחים ביניהם (קלעג'י, 2002). יישום התכנית יגדיל את הפער בין הישובים הכפריים במרכז לבין אלה שבפריפריה, ויחמיר את מצבם הכלכלי של האחרונים, שגם כך אינו מן המשובחים. בין שתי גישות אלה, החלטות מינהל מקרקעי ישראל לגבי הפשרת קרקעות משתנות לעיתים תכופות בעקבות לחצים פוליטיים ופניות לבג"ץ.

התהליכים הכלכליים והחברתיים שתוארו בפרק זה עדיין לא מיצו את עצמם, והמצב באזורים הכפריים בישראל עדיין לא התייצב. הגורמים המוסדיים מגיבים באיחור רב על השינויים בשטח, ונדרשים שינויי חקיקה בתחומים רבים על מנת להסדיר את המצב בהתיישבות הכפרית. לכן, מתבקשת התעוררות של כל

המוסדות הנוגעים בהתיישבות על מנת להתאים את המסגרות הכפריות המיושנות למציאות המתחדשת (סופר, 2002). התאמת המסגרות מחייבת לימוד מעמיק של המצב הקיים ושל תהליכי השינוי המתמשכים באזורים הכפריים, על מנת לבנות את המדיניות על בסיס מוצק של ידע והבנה. המחקר בתחום זה בארץ עדיין מפגר אחרי המחקר במדינות האיחוד האירופי, למשל, ומן הראוי לצמצם את הפער מוקדם ככל האפשר, לטובת האוכלוסייה הכפרית.

סיכום

פיתוח כפרי כולל את הפיתוח החקלאי כמרכיב מרכזי, אך מרכיבים לא פחות חשובים הם שמירה על הסביבה ועל המורשת של המרחב הכפרי, ושיפור איכות החיים של תושבי הקהילות הכפריות על ידי שדרוג תשתיות ויצירת מקורות הכנסה מגוונים. הקונפליקט בין הפיתוח החקלאי ושימור הסביבה מחייב פשרה המאפשרת לחקלאים קיום בכבוד תוך שמירה על סטנדרטים מקובלים. ירידת החשיבות היחסית של החקלאות באזורים כפריים צריכה להיות מלווה בניצול יתרונות יחסיים של הכפר בתחומים אחרים כמו תיירות ונופש.

אזורים כפריים אינם הומוגניים; קיימת שונות רבה, גם ביניהם וגם בתוכם, במספר מימדים משמעותיים: הקרבה לעיר, ההתאמה ליצור חקלאי מודרני ותחרותי, קיומם של ערכי טבע אטרקטיביים, ועוד. ככלל, האזורים הכפריים עניים יותר מאזורים עירוניים וסובלים יותר מתהליך הגלובליזציה. על כן נדרשת מדיניות מתקנת ברמת המדינה, האזור והקהילה. מדיניות נכונה צריכה לשים דגש על השכלה, תעסוקה מגוונת ותשתיות יצרניות וצרכניות. המורכבות והייחודיות של האזורים הכפריים הם המפתחות לפיתוח כלכלי. מתן הדגשים הראויים מחייב האצלת סמכויות לאזורים והתאמת כלי המדיניות לצרכים של כל אזור.

קיים דמיון רב בין הבעיות הקיימות באזורים הכפריים במדינות שונות. למרות זאת, אנו צופים בגישות שונות לפתרון בעיות אלה. המדיניות הכפרית בארצות הברית עדיין מבוססת רובה ככולה על תמיכה בחקלאות, וביסודה עומדת הגישה שיש לאפשר לכוחות השוק להתאים את שיווי המשקל בין האזורים השונים לשינויים המתחוללים במשק הלאומי והעולמי. האיחוד האירופי, לעומת זאת, דוגל במדיניות אזורית כוללת המטפלת בכשלי שוק מקומיים ותומכת במרכיבים בעלי פוטנציאל פיתוח עתידי שאינם בהכרח חקלאיים, בראייה שמרכיבים אלה יביאו בסופו של דבר תועלת גם לחקלאים. בהתאם לכך, המדיניות בארצות הברית היא מגזרית בעוד שהמדיניות האירופית היא מרחבית.

ככלל, המדיניות הכפרית באירופה מקיפה יותר ומבוססת על הכרה ברב-תחומיות של חקלאות בת קיימא. כלי המדיניות כוללים תמיכה בחקלאים העומדים בקריטריונים של איכות הסביבה ובחקלאים הנאלצים להתמודד עם תנאי גידול ירודים. תמיכה זו כוללת עידוד השקעות בשיפורים טכנולוגיים במשקים, סיוע בתהליך חילופי הדורות על ידי עידוד פרישה מוקדמת של חקלאים ועזרה לחקלאים צעירים, וסבסוד השקעות בהון אנושי כמו השכלה גבוהה והכשרה מקצועית. בנוסף, המדיניות כוללת השקעות במפעלי עיבוד ושיווק תוצרת חקלאית וסיוע ליערנות. ברמת הקהילה הכפרית, המדיניות כוללת פיתוח תשתיות כתחבורה, תקשורת, שירותים יצרניים וצרכניים, קידום התיירות, שיפוץ מבנים ושימור המורשת הכפרית.

האוכלוסייה הכפרית בישראל עוברת תהליכים מואצים ביותר של ירידה בחשיבות החקלאות, של התפרקות המסגרות השיתופיות, ושל הצטרפות משפחות עירוניות. הגורמים המוסדיים מפגרים בתגובתם אחרי השינויים בשטח, ונדרשים שינויי חקיקה רבים על מנת להסדיר את המצב. מתבקשת התערבות של כל המוסדות העוסקים בהתיישבות על מנת להתאים את המסגרת המוסדית למציאות המתחדשת. גם המדיניות כלפי החקלאות והכפר צריכה להתאים את עצמה למצב החדש, לאפשר ליוזמות מקומיות להתפתח אך גם ליצור רשת בטחון ליושבים שלא ישכילו לנצל את ההזדמנויות ולתושבים שיאבדו את מקור פרנסתם. לא ניתן לומר באופן ברור האם המדיניות הכפרית בישראל צריכה לפעול לפי הדגם האמריקאי של הסתמכות על כוחות השוק או לפי הדגם האירופי של הצעת חבילות מגוונות ביותר של ערוצי סיוע לאזורים השונים. ייתכן כי הפתרון הנכון הוא שילוב כלשהו של שתי הגישות.

השינויים המוסדיים מחייבים לימוד מעמיק של המצב הקיים ושל תהליכי השינוי המתמשכים באזורים הכפריים, על מנת לבסס את המדיניות על ידע והבנה מוצקים. המחקר בתחום זה בארץ עדיין מפגר אחרי המחקר במדינות אחרות, ויש צורך דחוף לצמצם את הפער, לטובת האוכלוסייה הכפרית.

רשימה ביבליוגרפית

אחיטוב, אבנר, ואיל קמחי. "החלטות של חברי מושבים עם עבודה מחוץ למשק ועל צבירת הון במשק במשך מחזור החיים." *הרבעון לכלכלה* 50, מרץ 2003, 105-128.

בן שמואל, עודד. "הקיבוץ יהפוך לפרבר עירוני?" *משוב לחקלאות* 170, ינואר 2003, 46-48.

גונן, לימור. שינויים בדפוסי התעסוקה של חקלאים בין השנים 1981 ו-1995. עבודת גמר לתואר מוסמך, המחלקה לכלכלה חקלאית ומנהל, האוניברסיטה העברית, דצמבר 2002.

כהנוביץ, עמית, יואב כסלו ואיל קמחי. התפתחות המשקים המשפחתיים במושבים בין השנים 1975 ו-1995. מאמר מחקר מס' 9914, המרכז למחקר בכלכלה חקלאית, רחובות, 1999.

כסלו, יואב, ויבגניה וקסין. אטלס סטטיסטי של חקלאות ישראל, עדכון 2003. מאמר לדיון מס' 12.03, המרכז למחקר בכלכלה חקלאית, רחובות, דצמבר 2003.

סופר, מיכאל. פרופיל הדור הצעיר המושבים: חקלאות וריבוי תעסוקות. דו"ח לתכנית מחקר מס' 4587, הרשות לתכנון ופתוח חקלאות, ההתיישבות והכפר, נובמבר 2002.

קלעג'י, עמרם. מקומם של השטחים הפתוחים בתפיסת התכנון הארצי. *קרקע* 55, ספטמבר 2002.

קמחי, איל. "האשראי לחקלאות בישראל: 1950-1984." *טכנולוגיה, קואופרציה, צמיחה ומדיניות, מחקרים בכלכלה חקלאית* (עורך יואב כסלו), ירושלים: הוצאת מאגנס, 1990.

Ahner, Dirk. *Four Decades of CAP – A Retrospective*. IDARN, 1998.

Ahner, Dirk. *European Structural Policy for Rural Areas*. Paper Presented at the International Conference on the Future and Development of Rural Areas, Hanover, June 2000.

Ahner, Dirk. *Rural Development and Agenda 2000: Check against Delivery*. Unpublished Manuscript, 2001.

Ahner, Dirk. *The Greening of the European Common Agricultural Policy*. Paper Presented at the Conference on Environmental Governance and Civil Society – Challenges and Opportunities for Europeans, Brussels, 27-28 January 2003.

Apedaile, L.P. "The Economics of Rural-Urban Integration: a Synthesis of Policy Issues." In Ray D. Bollman, ed., *Rural and Small Town Canada*, Thompson Educational Publishing, Toronto, 1992, p. 397-421.

Artz, Georgeanne. "Rural Area Brain Drain: Is It a Reality?" *Choices*, December 2003, 11-15.

Barkley, David L. "The Economics of Change in Rural America." *American Journal of Agricultural Economics* 77, 1995, 1252-1258.

Bigman, David. "Equality and Efficiency in the Moshav." *Advances in the Economic Analysis of Participatory and Labor-Managed Firms* 5, JAI Press, 1995, 205-232.

Bollman, Ray D. "Factors Associated with Local Economic Growth." *Rural and Small Town Canada Analysis Bulletin* Vol. 1, No. 6, April 1999.

Bollman, Ray D., and Brian Biggs. "Rural and Small Town Canada: an Overview." In Ray D. Bollman, ed., *Rural and Small Town Canada*, Thompson Educational Publishing, Toronto, 1992, p. 1-44.

Bryden, John, Jane Atterton, Paul Courtney, Keith Hart, Gillian Munro and Anja Timm. *Differential Economic Performance in Rural Areas*. Paper presented at the International Conference on European Rural Policy at the Crossroads. University of Aberdeen, Kings College: The Arkleton Centre for Rural Development Research. June 29-July 1 2000.

Castle, Emery N. "A Conceptual Framework for the Study of Rural Places." *American Journal of Agricultural Economics* 80, 1998, 621-631.

Drabenstott, Mark, and Katherine H. Sheaff. "Exploring Policy Options for a New Rural America." *The Main Street Economist: Commentary on the Rural Economy*. Center for the Study of Rural America, Federal Reserve Bank of Kansas City, June 2001.

Ehrensaft, Philip, and Jennifer Beeman. "Distance and Diversity in Nonmetropolitan Economies." In Ray D. Bollman, ed., *Rural and Small Town Canada*, Thompson Educational Publishing, Toronto, 1992, p. 195-224.

European Commission, Directorate General for Agriculture. *Rural Developments*. CAP 2000 Working Document, July 2000.

Freebairn, John. "Economic Policy for Rural and Regional Australia." *The Australian Journal of Agricultural and Resource Economics* 47, 2003, p. 389-414.

Freshwater, David. *Delusions of Grandeur: The Search for a Vibrant Rural America*. TVA Rural Studies Staff Paper 01-07, University of Kentucky, April 2001.

Freshwater, David. *Three Papers on Rural Development*. TVA Rural Studies Staff Paper 00-14, University of Kentucky, November 2000.

Fuller, A.M., and Ray D. Bollman. "Family Farm Linkages to the Non-Farm Sector: the Role of Off-Farm Income of Farm Families." In Ray D. Bollman, ed., *Rural and Small Town Canada*, Thompson Educational Publishing, Toronto, 1992, p. 247-267.

Galant, Priscilla, and Karl Stauber. "A Policy Opportunity: Getting in Touch with Rural America." *Choices*, December 2002, p. 3.

Gale, H. Fredrick. "Rural Manufacturing on the Crest of the Wave: a Count Data Analysis of Technology Use". *American Journal of Agricultural Economics* 80, May 1998, 347-359.

Guttenstein, Elizabeth, and Christine Falter. *Roles, Expectations, and Responsibilities of Societies: Rural Communities, Consumers of Products and Rural Space*. Paper Presented at the High-level Pan-European Conference on Agriculture and Biodiversity, Towards Integrating Biological and Landscape Diversity for Sustainable Agriculture in Europe, Maison de l'Unesco, Paris, 5-7 June 2002.

Ikerd, John. *Rethinking the Role of Agriculture in the Future of Rural Communities*. Paper presented at the Program in Agrarian Studies Colloquium, Yale University, New Haven, CT, January 25, 2002.

de Janvry, Alain, Elisabeth Sadoulet, and Rinku Murgai. "Rural Development and Rural Policy." *Handbook of Agricultural Economics* Vol. 2A, Ch. 31, North-Holland, 2002.

Johnson, Stanley. "Focusing on Differences: A New Approach for Rural Policy?" *The Main Street Economist: Commentary on the Rural Economy*. Center for the Study of Rural America, Federal Reserve Bank of Kansas City, July 2001.

Kimhi, Ayal. "Institutional Environment, Ideological Commitment, and Farmers' Time Allocation: the Case of Israeli Moshavim." *Economic Development and Cultural Change* 47, 1998, 27-44.

Kimhi, Ayal, and Ray Bollman. "Family Farm Dynamics in Canada and Israel: The Case of Farm Exits." *Agricultural Economics* 21, 1999, 69-79.

Kimhi, Ayal, and Noga Nachlieli. "Intergenerational Succession in Israeli Family Farms." *Journal of Agricultural Economics* 52, 2001, 42-58.

Kislev, Yoav, Zvi Lerman and Pinhas Zusman. "Recent Experience with Cooperative Farm Credit in Israel." *Economic Development and Cultural Change* 39, 1991, 773-789.

Kraybill, David, and Bruce Weber. "Institutional Change and Economic Development in Rural America." *American Journal of Agricultural Economics* 77, 1995, 1265-1270.

Lamie, Dave, and Anna Kovalyova. "Rural Development Euro-Style?" *Choices*, Spring 2002, 22-46.

Lim, Hazel, Gil Rodriguez and Rose Olpert. "Determinants of Non-Farm Labour Participation Rates among Farmers in Australia." *The Australian Journal of Agricultural and Resource Economics* 46, 2002, 85-98.

Lowe, Philip, and Neil Ward. "Regional Policy, CAP Reform and Rural Development in Britain: The Challenge for New Labour." *Regional Studies* 32.5, 1998, 469-474.

Markley, Deborah M., and Kevin T. McNamara. "Sustaining Rural Economic Opportunity." *American Journal of Agricultural Economics* 77, 1995, 1259-1264.

Overbeek, Greet, Sophia Efstratoglou, Marit S. Haugen and Elena Saraceno. *Labour Situation and Strategies of Farm Women in Diversified Rural Areas of Europe*. Final EU-report (AIR CT94-2414), December 1998.

Parenteau, Robert, and Louise Earl. "Workers in the Urban Shadow." In Ray D. Bollman, ed., *Rural and Small Town Canada*, Thompson Educational Publishing, Toronto, 1992, p. 131-150.

Quigley, John M. "Rural Policy and the New Regional Economics: Implications for Rural America." In *The New Power of Regions: A Policy Focus for Rural America*. Published by the Federal Reserve Bank of Kansas City, 2002, p. 7-27.

Rothwell, Neil, Ray D. Bollman, Juno Tremblay and Jeff Marshall. "Migration to and from Rural and Small Town Canada." *Rural and Small Town Canada Analysis Bulletin* Vol. 3, No. 6, March 2002.

Rupnik, Carlo, Margaret Thompson-James and Ray D. Bollman. "Measuring Economic Well-Being of Rural Canadians Using Income Indicators." *Rural and Small Town Canada Analysis Bulletin* Vol. 2, No. 5, March 2001.

Shideler, David W., and David S. Kraybill. *Social Networks, Social Capital and Community Economic Growth*. Paper Presented at the Annual Meeting of the American Agricultural Economics Association, Montreal, Canada, July 27-30, 2003.

Smailes, Peter J., Neil Argent, and Trevor L.C. Griffin. "Rural Population Density: Its Impact on Social and Demographic Aspects of Rural Communities." *Journal of Rural Studies* 18, 2002, 385-404.

Vera-Toscano, Esperanza, Euan Phimister and Alfons Weersink. "Factors Associated with Female Employment Rates in Rural and Small Town Canada." *Rural and Small Town Canada Analysis Bulletin* Vol. 2, No. 1, December 2000.

Wegener, Alexander. *Potential of Community Policies for Employment Promotion – Policy Area Study Rural Development*. PLS Ramboll Management, August 2002.

Whittener, Leslie A. and David McGranahan. "Rural America: Opportunities and Challenges." *Amber Waves* 1 (1), February 2003, 15-21.

Whitener, Leslie A., Robert Gibbs, and Lorin Kusmin. "Rural Welfare Reform: Lessons Learned." *Amber Waves* 1 (3), June 2003, 38-44.

Wilkins, Russell. "Health of the Rural Population: Selected Indicators." In Ray D. Bollman, ed., *Rural and Small Town Canada*, Thompson Educational Publishing, Toronto, 1992, p. 285-291.