

פול ו. גייטס: סוגיות של אדמות הציבור

בארצות-הברית

באותן ממדינות המערב הרחוק של ארה"ב שבהן עדיין הממשלה הפדרלית מחזיקה הרבה אדמות בבעלות ציבורית קיימת מפבר מורת-רוח ממדיניות גיהולן של אדמות הציבור ובשנים האחרונות גברה החרדה ברחבי האומה כולה ביחס לניצולם הנאות של אוצרות-הטבע. המישים-ושנים אחוז מן האדמה באורייגון, 63% באיידאהו, 66% ביזטה ו-86% בניוואדה עודם כסופים לניהול פדרלי. מדינות אלו וזולתן מעבר להרי-רוקי גורסות שקווי-המדיניות שנקטו לניהולם של אוצרות הטבע בתוך גבולותיהן הושפעו יותר מדי מן המדינות המזרחיות, שבהן לא היתה לממשלה הפדרלית מעולם בעלות על שטחים נרחבים של אדמות-ציבור או ששוב אין היא מחזיקה בהם. אותן מדינות מתלוננות שהבעלות והניהול הפדרליים מערערים במידה רצינית את המרות המדינתית בתוך המשטר הפדרלי וקווי-המדיניות הנקטים שוללים מן המדינות החדשות יותר של המערב הרחוק אפשרויות ידועות לצמיחה כלכלית שמהן ניהנו בשעתן המדינות הוותיקות יותר.

נמנה בזה כמה מן הקובלנות הספציפיות:

משהוקמו אזורים שממה בתוקף סמכותו של הקונגרס ביערות הלאומיים הוצאה קרקע-מחצבים-ויערות בעלת ערך פוטנציאלי גדול מכלל שימוש כלכלי. הפעלת סמכות ההקפאה על-ידי מזכיר-הפנים יכולה להוציא, אף גם הוציאה, אדמות-ציבור מכלל שימוש כלכלי כלשהו.

הפקעתם של מירבצי נפט-הפצלים בקולוראדו וביזטה, שיכלו להיעשות בסיס להתפתחות כלכלית גדולה.

האיסור הנמשך על רכישתם של 160 מיליון אקר על-ידי אינטרסים פרטיים באזורי מרעה הנתונים לניהולה של לשכת-גיהול-הקרקעות, אף-כי לטענתו של המערב היה החוק הנותן תוקף למניעת הרכישות האלו מכוון רק לשנים ספורות לכל היותר.

שימת קץ למעשה למשק הזעיר החפשי חרף העובדה ששפע אדמות ציבוריות מצוי עדיין ברשות הממשלה.

ואיננו יגורר וקולוראדו אינן שמחות לעובדה שההכנסה מהחכרות מחצבים באדמות ציבוריות במדינות אלו נכנסה לקרן-ההשבתה ובעיקרה הוצאה במדינות אחרות.

בתוך כך מטיפים היו אקולוגים, משמרי-נוף ושוחרי הריפורמה הקרקעית להרחבה גדולה ביותר של שטחי הישימון בתוך היערות והפרקים הלאומיים, ליצירת פרקים לאומיים נוספים, לביטול חוק-המחצבים של 1872 המתיר כרייה ביערות לאומיים ובאתרי-נוף כדי להגן על הסגולות הטבעיות של מחוזות אלה, לחייב את המשתמשים באדמות-המרעה של הממשלה לשלם את המחיר הכלכלי בעד שימושי המרעה ולא את התעריפים הנמוכים עד מאד שהכתיבו עסקי-הפוליטיקה בעבר, וכן להגן על

זכויותיהם של אינדיאנים על שמורותיהם. בראש-וראשונה נדרשה הבטחה שלא יורשה לאינטרס אנוכי צר-אופק לרשת הכניות רבת-כליתיות הניהנות מתמיכה רחבה לניצולם של האוצרות הלאומיים האלה ולהנאה מהם. הקונגרס, שמכל צד דחקו בו להנהיג שינויים גדולים במדיניות של ניהול הקרקעות והקצאתן, ראה לו לחכמה להעביר את הבעיה הכוללת לוועדת-אדמות-ציבור שתקבל סמכות נרחבת להזמין את טובי הכשרונות שבארץ שיעזרו לה בבדיקתן ובניסוחן של הצעות אשר תוגשנה לעיונו של הקונגרס. ב-1964 הקים הקונגרס לצורך זה את הוועדה-לבדיקת-חוק-אדמות-הציבור, גתן לה תמיכה כספית נדיבה וביקש ממנה להגיש את המלצותיה בתוך ארבע שנים, ולאחר-מכן—בתוך שש שנים.

אחת התכניות הראשונות שמצאה הוועדה צורך בה לשאר מחקריה היתה היסטוריה כוללת של רכישת אדמות-הציבור, ניהולן והקצאתן ושל הצעדים שנקטו לשימורם ולפיתוחם של אותם שטחים שהופרשו לשמורות-קבע. כאדם שחקר את הבעיות האלו והירבה לכתוב עליהן משך למעלה מ-40 שנה זכיתי להכין את הסיכום הכולל הזה. כמה מנקודותיו העיקריות אני מעלה בזה.

המדיניות הקרקעית האמריקאית מאז העצמאות ועד סוף המאה ה"ט היו לה ארבע מטרות שאותן ירשה מן התקופה הקולוניאלית: (1) להביא הכנסות לממשלה; (2) לסייע להתישבותן וצמיחתן של קהילות חדשות; (3) לתת גמול לחיילים משוחררים; ו(4) לקדם את החינוך, את הקמתם של מוסדות-צדקה ואת בנייתם של שיפורים פנימיים על-ידי מענקי-קרקע. הדוגלים בכל ארבע המטרות האלו עתידים היו להתנגש ביניהם בשאלות החשיבות היחסית של כל אחת מהן ולהביא לידי נקיטת צעדים סותרים ומנוגדים.

הצורך לפרוע את החובות הכבדים שנוצרו בעת המהפכה ולא שולמו בימי הקונפדרציה הניע את תומאס ג'פרסון, הראדיקל האגרארי, את אלכסנדר המילטון, השמרן הפיסקלי, ואת אלברט גאלאטין, שייצג עמדת-ביניים, להסכים לשיעבוד ההכנסות ממכירת קרקעות לשם החזרת החוב. הוסכם שימכרו את אדמות הציבור והפדיון "יוקצה לחיסולם או לסילוקם של החובות... ויוקדש... לצורך זה בלבד". התחייבות חגיגית זו מיום 4 באוגוסט 1790 ומאפריל 1798 עתידה היתה לקשור את הקונגרס למדיניות של הכנסות עד לסילוקו של החוב. עתידים היו למכור אדמה בשטחים גדולים במכירת-אכרזה על בסיס סיטוני, וסברה היתה שאחרי-כן ימכרוה הקונים בקמעונות כדרך שהיה אביו של ג'יימס פנימור קופר בשעתו מוכר קרקע בקמעונות בספר של ניו-יורק.

חסידי האגראריים של ג'פרסון לא ששו על הדגשת ההכנסות בעת הכרעה על ייעודן של אדמות-הציבור. הם הסכימו אתו ש"בעלי-הקרקעות הקטנים הם חלקה היקר ביותר של מדינה", שקנין קרקעי הופך את הבריות לאחראיים יותר, וש"מענקים עצומים" או בעלות על שטחים גדולים נוטים ליצירת "מונופולים" שהם בלתי-רצויים מבחינה חברתית ומדינית. מבקשים היו לתת לאדם הפשוט גישה קלה אל אדמות-הציבור והזדמנות לרכוש לו בעלות מתוך ההון שאולי יצברו מעיבודו.

דבר זה היה מחייב להתיר למתישבים לבחור להם מקומות מושכי-לב, להשביחם ולרכשם במחיר מיצער כעבור שנים אחדות של החזקה ופיתוח. המתישבים בסקר לא רצו שיבואו ספסרים להתחרות עמם במכירות פומביות ולפיכך דרשו זכות-ראשונים לרכוש את אחוזותיהם במחיר-המיצער של \$1.25 לאקר. הם גם רצו שישמרו את אדמות-הציבור למתישבים-בפועל. באין ברירה, רצו שתדיחנה המכירות ככל שאפשר כדי שתהיה להם שהות לאסוף את 200 הדולר הדרושים לרביעית שלהם (160 אקר). בתוך כך רצו שלא יושמו שום סייגים על האזורים שבהם יורשו לתקוע יתד והם דרשו להרחיק במהירות את האינדיאנים מאזורים רצויים ולבצע במהירות את מדידת הקרקעות.

מחוץ לחסידים אלה של משטר קרקעי פתוח ורחב, שיאפשר לאנשים להתישב בכל אשר יחפצו, היה עוד יסוד באוכלוסיה שהיתה לו יד בעסקי מקרקעים, יערות ומחצבים. איש לא ניסה לכתוב את ההיסטוריה של עסקי הקרקעות, אבל כשאנו נותנים דעתנו על מספר הספרים, סרסורי-הקרקעות, צופי הקרקעות, סירי-היערות, הסוחרים בזכויות-קרקע, שטרי-בעלות והקלות-מס ועל מספר עורכי-הדין שעסקו בעיסוקי ספר אלה, וכן אלה שעשו הון והפסידו הון בספסרות במקרקעים, הנקל לנו לראות שגדולה היתה השפעתם של מעמדות אלה. אנשים שעסקו בקרקעות לא רצו בשום הגבלות על דרך רווחיהם, לא רצו בשום תקנות כגון אלו שהוצעו בשלב מסוים על-ידי נציב לשכת-הקרקעות, ולא רצו בחקירות פעולותיהם. מן הצד החיובי היו בעד חקיקה שתמשוך מהגרים, תספק שיפורים פנימיים ותסייע להשגת מעמד מדינתי, ויחד עם חלוצי ההתישבות שקדו לזרו פעולות שתמרצנה את ביקוש הקרקעות ואת עליית ערכן.

המטרה השלישית של ניצול האדמות הציבוריות כתגמול למשוחררי-מלחמות זכתה לתמיכתו הנדיבה של הקונגרס. משוחררי כל המלחמות, כולל המלחמה עם מקסיקו ב-48—1846, גם אם שירתו ימים אחדים בלבד, קיבלו הרשאות שאותן יכלו להמיר בקרקע, תחילה בשטחים צבאיים ולאחר-מכן בכל מקום שבו היתה אדמה ציבורית מוזמנת לדורשיה. אמת, מענק-המירב של 160 אקר, שניתן לא רק לחיילים אלא גם לקצינים, קטן היה לעומת השלל הנדיב יותר לו זכו קצינים בתקופה הקולוניאלית ובמהפכה—הללו הגיעו עד כדי 15,000 אקר למאיר-גנרלים—אבל בתקופה דמוקרטית יותר נראו ההפרשים הנושנים בין הדרגות רצויים פחות. רוב-רובן של ההרשאות נמכרו במחיר נמוך בהרבה ממחיר-המיזער הממשלתי לקרקעות, ובכך הוזלה האדמה לספסרים ולאותם מתישבים שרכשו אותן.

בשלב מוקדם מאד החלו מדינות האדמה הציבורית לגלות אכזבה מן הבעלות הפדרלית על אדמות הציבור, מגיהולן הפדרלי ומקביעת המדיניות הפדרלית. הן זכרו כי נתקבלו לאיחוד של ארצות-הברית "על בסיס של שוויון עם המדינות המקוריות, בכל המובנים כאחד", ואף-על-פי-כן נמנעה מהן הבעלות על אדמות שלא הוענקו בגבולותיהן, ברובמן שמאסאצ'וסטס וכל שאר שלש-עשרה המדינות המקוריות שמרו לעצמן על האדמות שלא הוענקו בתוך גבולותיהן. יתר על כן,

המדינות החדשות נדרשו בשעתו לחתום על הסכם שלפיו לא תטלנה מס על אדמות המענקים החדשים משך חמש שנים אחרי מכירתן. למען תקבלנה המדינות החדשות הסכמים מעין אלה הוצע להן חלק אחד משלושים-וששה מאדמות-הציבור שבתחום-מיהן לבתי-ספר, וכן מענקים קטנים יותר למטרות אחרות. שום מדינה לא ראתה מרוצה או מן המיקח, ושום מדינה לא ראתה אחרי-כן בהסכם שהוכרחה לקבלו כדי להיכנס לאיחוד אלא הסכם חד-צדדי. היו מדינות שניסו להניע את הממשלה הפדרלית לוותר להן על אדמותיהן ואילו אחרות התאמצו להשיג מענקים גדולים יותר. במרוצת השנים אכן גילה הקונגרס רוח-ביד יותר ויותר עד שעם קבלתה של אלאסקה לאיחוד ניתנה למדינה החדשה הזכות לבחור מתוך אדמות-הציבור שבתחומיה קצת למעלה ממאה מיליון אקר, כלומר שטח גדול פי-שלושה ממדינת ניו-יורק. המענקים לבתי-ספר גדלו ממגרש אחד בכל עיירה לשני מגרשים כאשר נתקבלה קאליפורניה לאיחוד ב-1850, ולארבעה מגרשים כאשר נתקבלו יוטה, אריזונה וניו-מקסיקו ב-1896, 1911 ו-1912. מענקים גדולים ניתנו למדרשות חקלאיות, והחשוב ביותר—לבניית כבישים, תעלות ומסילות-ברזל, להעמקתם ושיפורם של נהרות לצרכי שיט והשקאה. כיון שמצאו המדינות דרך לקנות להן בעלות על חלק מאדמות-הציבור, כמו והעלו הרבה הצעות לשיפורים פנימיים, שקצתן מפוקפקות היו לפחות. מפוקפקת ביותר היתה המתנה של אדמות-בצה למדינות שאמורות היו ליבשן, דבר שפרשני-חוק קפדנים סברו שהוא חורג מסמכותה של הממשלה הפדרלית.

הללו שחיפשו תמיד אסמכתה מפורשת בתחוקה לכל מעשה בו יתמכו טענו כי אפשר למצוא הצדקה למענקים בשביל בתי-ספר, בשביל כבישים, תעלות ומסילות-ברזל, בנימוק שהללו יגדילו את שווי האדמות הנותרות ובזאת יביאו לממשלה הכנסה גדולה לא-פחות מאשר לולא ניתנה קרקע כלשהי במתנה. אם תינתן מחצית הקרקע לסירוגים לצורך שיפורים פנימיים והעלאת המחיר של החלקות השמורות כדי כפליים מן המיזער, לא יהיה בזה כל הפסד. הקונגרס, כיון שמצא הנמק מושלם כמעט למענקים שביקש להקצות, מוכן היה לאשר מענקים עצומים למסילות-הברזל הטראנס-יבשתיות בשנים 1871—1862.

באמצעות תהליך ההענקות היה הקונגרס עושה ניסויים בסובסידיות למטרות נכבדות שאי-אפשר היה להשיגן בלי סיוע פדרלי בצורת אדמות ציבוריות, על-כל-פנים לא בעת ההיא. בהחליטו על המתנות הנדיבות האלו מרחיב היה מעט-מעט את חוונו שלו על ייעודה של אמריקה ועל סמכויותיה של הממשלה הלאומית על-פי התחוקה. הממשלה הלאומית היא שבנתה בהכנסות ממכירתן של אדמות-ציבור את הכביש הלאומי באוהאיו. מענקי-קרקע לאומיים הם אשר איפשרו את תעלת-אילינוי-ומישיגן, זו שקדמה לתעלת-הניקוז של שיקאגו, את תעלת-סו שמשמשה מרובים ביותר, ועוד מאות מילים של תעלות אחרות באוהאיו, אינדיאנה וויסקונסין. בזכות מענקי-הקרקע הפוזוניים של הממשלה הלאומית ניתן להקדים ולבנות את מסילות-הברזל יוניון-פאציפיק, הפאציפית-הצפונית, הסאנטה-פה והפאציפית-הדרומית.

הממשלה הלאומית היא שסיפקה במענקי-הקרקעות שלה מקור של כספים לבתי-ספר בקהילות של ספר, היא שעודדה צעדים להקמת אוניברסיטאות מדינתיות גדולות ומדרשות חקלאיות. מענקי-הקרקע הלאומיים האלה יצרו את הצורך בהקמת משרדי-קרקעות של המדינות ושל מסילות-הברזל על-מנת למכור את המענקים האלה במחירים הגבוהים ביותר שניתן להשיגם על-מנת להגשים בכלל את המטרות אשר לשמן ניתנו. בשנות ה-50 של המאה שעברה, כשרופף הקונגרס מעט את הדגש בהכנסות, הוציא כמויות גדולות של הרשאות להחזקת קרקעות שנמכרו בפחות מ-\$1.25, קבע את מחיר האדמה בהתיחס לאורך הזמן שנמצאה בשוק וצעד לקראת מדיניות של מענקי-חינם, היו המדינות ומסילות-הברזל משתדלות להפיק את הרווח הגדול ביותר שבגדר האפשר מן המענקים שלהן. בזמנו עמדו רק מעטים על הסתירה שבדבר.

הוויתור האחרון והגדול ביותר למדינות של אדמות-הציבור בא ב-1954, כאשר נענה הקונגרס לקבוצת-לחץ אדירה של חברות-נפט ומשמרי זכויותיהן של המדינות ומסר למדינות את הקרקעות שמול החופים על אוצרותיהן העצומים בנפט, גז וגפרית שקודם לכן פסק בית-המשפט העליון שהן רכוש לאומי.

שנת 1862 היתה שנת-מפנה לחקלאי המערב שפן אותה שנה החליט הקונגרס על ארבעה צעדים מרחיקי-לכת שעתידיים היו לצור צורה חדשה למפת ארצות-הברית מתוך שהקלו על בניית ארבע מסילות-ברזל טראנס-יבשתיות והרבה מאות מילים של קווים אחרים במערב ופתחו להתישבות את האדמות האחרונות הניתנות-לעיבוד בארץ. המענקים למסילות-הברזל הפאציפיות, קבלת חוקי-המשק-המשפחתי שהבטיח מענקי-חינם של 160 אקר לכל המוכנים להתישב באחוותיהם ולפתחן משך חמש שנים, וריכוזם של השבטים האינדיאנים בשמורות מצומצמות יותר ויותר איפשרו את הוינוק הגדול האחרון של האוכלוסיה מערבה, את ההעברה המהירה של הרבה מיליוני אקרים למתאכרים, ואת קבלתן של 13 מדינות חדשות לאיחוד. אי-אפשר היה להתעלם גם מן החוקים שעל-פיהם הוקם משרד-החקלאות והוענקו קרקעות לכל מדינה כדי לסייע בהקמת מדרשות חקלאיות. בכל קורותיו של המערב לא היה מעולם שילוב כזה של צעדים בשנה אחת שבתוצאותיו הניב צמיחה כה גדולה.

עד שנת 1900 רכשו להם 600,000 איש בעלות על קרקע לפי חוקי-המשק-המשפחתי, והמספר הגיע ל-1,622,000 בשנת 1961. עם כל גודל נצחונם של המחקנים האגרריים בהשגת אדמות-חינם למתישבים בפועל-ממש, לא עלה בידם למנוע מכירות גדולות לספסרים, חברות-מקרקעים, חברות-בקר וסוחרי עצים. אכן, הרבה מנכסי המחצפים הגדולים של עסקי הנא (Hanna) ושל יונייטד-סטייטס-סטיל, מאות-אלפי האקרים של ארני-דוגלאס עשירים, ארני-פונדירוזה ואחוות העץ-האדום של חברות ואירי-האזור וג'ורג'יה-לאמבר וקיסריות הנפט והבקר הענקיות של קאליפורניה בימינו קמו לאחר 1862.

עם הנהגתה של חלוקת המשקים חינם, לא נעזב מושג ההכנסות. אדמות שכבר הוצעו

ושטחים גדולים שעתידים היו להימכר באכרזה פנויים היו לרכישה בכל שטח שהוא במחיר \$ 1.25 לאקר, או בפחות מכך למי שניצל פרסי-קרקע או שטריי-בעלות-זמנית. במקרה שהעדיפו בעלי המשקים ליטול את הבעלות כתום ששה חדשים של חזקה, יכלו להמיר את רישומי 160 האקרים שלהם ברישומי-מזומנים על-ידי תשלום \$ 200. חוק-אדמות-המדבר של 1877 הציע למתישבים אדמה צחיחה בשטחים של עד 640 אקר אם יעבירו אליה מים וישלמו \$ 1.25 לאקר. לפי חוק-העץ-והאבן של 1878 אפשר היה למכור 160 אקרים אדמה במחיר \$ 2.50 לאקר, להלכה לתושבים שבקירבת-מקום, בעבור העץ או האבן לצרכי-בנייה. למעשה, קיבלה הממשלה ממכירות אדמה ומהחכרות מחצבים אחרי ראשית תלוקתן של אדמות-הינם הרבה יותר ממה שקיבלה קודם-לכן. אמת שלאחר 1862 היתה ההכנסה מאדמות-ציבור אחוז קטן מאד מהכנסתה הכוללת של הממשלה, בניגוד לשנים קודמות שבהן הגיעה ל-48% בשנה אחת. ההכנסה שוב לא היתה מטרה חשובה, אף שהיו אנשים כמו קארל שורץ שסברו כי יש לשלם בעד אדמות-יער מחיר הוגן בהשוואה לערכן.

הקונגרס הוסיף לתת מענקים למדינות, ברוחב-יד גובר-והולך. אף-על-פי-כן אחרי 1860 לא קיבלו המדינות החדשות אחוז כה גדול מאדמתן כמו שקיבלו פלורידה, לואיזיאנה, מישיגן או ארקנסו שקיבלו את שטחיהן הבעתיים והמוצפים על-פי החוקים של 1849 ו-1850. יתר על כן, הקונגרס שם היה סייגים למחיר בו תוכל הקרקע להימכר. לגבי "מדינות-האומניבוס"—צפון ודרום דאקוטה, מונטאנה או וושינגטון—שנכנסו לאיחוד ב-1889, היה מחיר-המיזער \$ 10 לאקר. הנה כי כן, בעוד הממשלה הפדרלית נותנת אדמה במישרים למתאפרים מחייבת היתה את המדינות לעכב את המענקים שלהן עד שתוכלנה למכור אותם במחיר-המיזער שאותו קבעה.

באותה מידה קשה היה לישב את המענקים למסילות-הברזל עם המדיניות של אדמות-חינם. מסילות-ההתנחלות עשו פירסום נרחב לקרקעותיהן באירופה ובחלקים הוותיקים יותר של ארצות-הברית, והביאו הרבה אלפי מתישבים לקנות את אדמותיהן ולפתח אותן. היתה לפחות חברה אחת של מסילות-ברזל שהחזירה לעצמה את מלוא המחיר המקורי של בניית המסילה ממכירות הקרקעות שלה, ואחרות הצליחו כמעט באותה מידה.

לצורך עיון בהצעות-חקיקה בנוגע לאדמות-ציבור נזקק הקונגרס תחילה לוועדות מיוחדות ואחרי-כן, ב-1805, הקים הבית ועדה מתמדת לאדמות-ציבור וב-1816 הלך הסינאט בעקבותיו. דומה כי היו הסדרים של שיתוף-פעולה הדוק למדי בין לשכת-הקרקעות-הכללית, שהוקמה ב-1812, לבין ועדת-הסינאט-והבית לאדמות-ציבור, אם גם יש לומר שהקונגרס הרגיו את פקידי הקרקעות, במיוחד בתקופה הראשונה, בזה שביקש תדיר מספרים מפורטים על האדמות שנמדדו, הוצעו ונמכרו, או על הגבולות. כל כמה שהיו הידיעות הכרחיות בתיכנון לצורך חקיקה, הרי איסופן על-ידי מדינות וטריטוריות בפירוט שאותו ביקש הקונגרס חייב להקצות למשימה את הפקידים המועטים מדי, שממילא כבר מפגרים היו בעבודתם הסדירה. על-ידי כך

נדחתה עוד יותר התקוה להדביק את הפיגור בהוצאת פתבי-זכויות, הכרעה ברישומים שניים. במחלוקת, שיגור ספרי-אחוזה ומילוי שאר חובות מכבידות של תיסק, בדרישותיו לדו"חות היה הקונגרס מעמס בקלות-דעת התחייבויות על הלשכה, אך בבוא הזמן לאשר הקצבות לתוספת פקידים ולהעלאת משכורות לדרגות המקובלות בשאר מוסדות ממשלתיים, על-מנת להשיג סגל בעל כושר טכני מעולה יותר, לא מיהר הקונגרס להיענות. מיגע הוא לחזור ולקרוא את הדו"חות של נציבי לשכת-הקרקעות הכללית, אשר שנים על שנים העלו על ראש המלצותיהם את הצורך להגדיל את הסגל ולהעלות את המשכורות בו-בזמן שהיה צורך דוחק בתיקונים אחרים כה רבים. אף-על-פי-כן היה הדין עם הנציבים, שכן קודם-כל דרוש היה ניהול טוב יותר—ופירושו של זה היה כוח-אדם מוכשר יותר.

בינתיים נעשה ענין הקנייה הסיטונית של אדמות-ציבור, פירצולן, תיכנון-ערים ומכירה קמעונית של שטחים חקלאיים קטנים ומגרשים אחד העסקים הגדולים ביותר שבארץ, שממנו העשירו רבים מאילי-ההון שלה. עם שגדלה האוכלוסיה באזורים הוותיקים יותר ואנשים גהרו אל החדשים האמירו המחירים מחמת הביקוש לקרקעות, ונתגלו הזדמנויות נהדרות לעשיית רווחים על-ידי חיזוי צרכים קרקעיים לעתיד-לבוא. הספסרות בקרקעות היתה אחד הגורמים הראשונים שפעלו מאחרי ייסודן של המושבות. רוב המיסדים, החל בג'ון וינדרופ וגמור בג'ורג' וושינגטון, השקיעו במקרקעים, ומעטים מהם חשבו על התנגשות-אינטרסים אפשרית בין ההשקעות שלהם לבין החוקים או הנהגים המינהליים שבהם תמכו ואשר איפשרו את עליית המחירים. עם שנפתחה הדרך להענקת קרקעות לצרכי תעלות, כבישים ומסילות-ברזל מצאו רק מעטים דופי כלשהו בתמיכה בחוקים שיעלו את שווי אדמותיהם לאורך נתיביהם של מפעלים מוצעים. הרבה מחברי-הקונגרס תמכו בחוקים שהבטיחו להם רווחים גבוהים על השקעות שהשקיעו קודם-לכן באדמות-ציבור. מתישבים שהוגם היה מועט יותר והשפעתם המדינית קטנה יותר יכלו להקדים את בואם של מהגרים לאזורים על-ידי רכישת חלקת-רביע נוספת או לפחות על-ידי נסיון לשלוט בה באמצעות שותפות בתביעת-חזקה. קטני הארץ וגדוליה כאחד שלחו ידם בספסרות בקרקעות. לא די שניסו מתישבים במערב לצבור בדרכים כשרות וחוקיות אדמה רבה יותר ממה שיכלו לפתח בהון ובכוח הפיזי שברשותם, אלא שגם מוכנים היו לנצל לרעה את חוקי-המקרקעים ולנצל את הפרצות שבהם, את קילקול-המידות של פקידים מקומיים, ואת חמדת-הבצע של פקידי החקירות. בכמה אזורים הגיעו להתנהגות מסוג זה מכוח העובדה ששטח האדמה שיכלו להשיג מן הממשלה על-פי חוק לא היה יחידה משקית גדולה דיי-הצורך; במקרים אחרים היו אלה מתישבים מדומים, שרכשו אדמות בשביל חברות-בקר גדולות או בשביל ספסרים. לכאורה ברור הדבר שהמתישבים במערב נשאו עיניהם לשוד וגזל ככל שהיו הדברים אמורים באדמות ממשלתיות.

השניה במטרות הראשונות—לסייע לצמיחתן של קהילות חדשות—מעולם לא נשכחה. האינטרסים העסקיים במדינות החדשות והמתפתחות השתדלו תדיר למשוך מתישבים

ומוכנים היו למנוע כל פעולה—ואפילו להעלים את האמת—שתוכל לעכב את ההגירה, ההתיישבות והפיתוח. לפני 1902 גרסו רבים מיושבי המערב כי יש לשמור את כל אדמות הציבור לאיפרים ובשום-פנים אין למכרן לספרים נפקדים. ב-1889 הצליחו לשים קץ למכירות ללא-הגבלה וב-1891 הפסיקו את המכירות במוזמנים, אף כי נמשכו חילופי-קרקע ומכירות של אדמות-מדבר. לאחר-מכן ביקשו להפנות למעשה את כל ההכנסות מן המכירות האלו לקרן לבניית סכרים ומאגרים על-מנת לספק מים להשקאת אדמות צחיחות. השבחת קרקעות הפכה עד-מהרה להיות ענף אדיר שהביא למדינות הצחיחות-למחצה אוכלוסיה חקלאית וכן גם אפשרות לפיתוח תעשייה ולצמיחה עירונית.

בדיעבד עשויים בעלי-בקורת לראות שנעשו הרבה שגיאות בחקיקה לגיהולן וחלוקתן של אדמות-הציבור. חוקים רבים מדי עוצבו במידה רבה תוך כדי שאון ומהומה של יפוח באולם הסינאט או הבית תוך כדי הוספת הרבה תיקונים, השמטות ושינויי-נוסח בלי שימת-לב קפדנית לתוצאותיהם של שינויים אלה. כאשר יושרו ההדורים בין הגרסות של שני הבתים בהתיעצות והחוקים הוחזרו לאישור סופי, היתה השעה דוחקת לעתים קרובות והם אושרו במהירות יתירה. סעיפי-משנה כמוסים, שינויי-הוראה דקים, נטילת סמכויות שדרושות היו לפקדי-מינהל למילוי תפקידיהם ביעילות, היו תופעות שכיחות למדי. הואיל ומאו 1854 לא זזה הממשלה מן המחיר של \$ 1.25, היו הקונים רוכשים רק את מיטב הקרקעות. בשילוב עם פתיחתם המהירה של אזורים חדשים לקנייה ולהתיישבות, היה המחיר הנוקשה מסייע לפיזור הרחב של ההתיישבות, מעכב את בואם של מוסדות חברתיים והודף את גבול ההתיישבות הרחק אל תוך שטחי האינדיאנים, דבר שהצמיח חיכוכים ומלחמות.

הסיווג והשוואה של אדמות הציבור לא באו בחשבון לפני 1870, אך לאחר-מכן אפשר היה להשיג כמה הישגים אילו היתה מנהיגות קונסטרקטיבית יותר. אפשר היה להקפיד יותר על צימצום הקמתם של משקי-משפחה חדשים לאזורים שבהם כמות הגשמים מספקת, וכנגד זאת לאסור עליה באדמות השחונות-למחצה שממערב לקו-האורך 102 ובגלילות המיוערים עד מאד של מדינות האגמים העיליים, הרי-הרוקיו וחוף האוקיינוס השקט. צריך היה לתקן או לבטל, כמו שהמליצו כל הנציבים בזה אחר זה, את חוקי-הקרקעות, ובכללם חוקי המשק המשפחתי, גידול-העצים ואדמות-המדבר ושאר צעדים שננקטו כביכול למען המתישבים, כדוגמת חוק-העץ-והאבן וחוק-מקום-היער, וזאת לאחר תקופת-נסיון תחילית אך קצרה. חוקי זכות-הפקדימה-בקנייה וחוק-גידול-העצים בוטלו ב-1891 אבל הקונגרס הרשה להמשיך בהפעלתו של חוק-העץ-והאבן, למרבה רוגזתם המתמידה של הנציבים. בדרך-כלל היו רשמי-הקרקעות, מקבלי-הנכסים ומנהלי-המדידות אחראיים לפני המנהיגות המדינית המקומית והכל-ארצית שנתנה להם את מינוייהם, ולעתים קרובות מדי, אם היו המנהיגים המקומיים מעורבים בעסקי העץ או בענף הבהמות, יושבו ניהודי האינטרסים לטובת האינטרסים ולא דווקא לטובת הממשלה. נתאפשרה יצירתן של אחוזות גדולות—חלקן בידי תאגידים וחלקן בידי יחידים—של אדמות-

יער, אדמות-מרעה ואפילו אדמות חקלאיות, ולפרקים היה מקום לדאגה מפני שאחוז החוות שבידי חוכרים היה עולה-והולך במהירות. ואולם חרף כל הליקויים בניסוח חוקים, פקידי-הקרקעות הבינוניים והמושחתים לפעמים, המאמץ המתמיד של מתישבים, ספסרים בעלי-ממון וחברות-מקרקעים גדולות לרכוש אדמות בסיטונות בעבור תוספת-הערך שאולי יפיקו מהן שלא-בדין, דומה כי משטר-הקרקעות הפדרלי פעל יפה עד להפתיע. מחוץ לדרום של מגדלי-הכותן, שבו שרר לפני 1860 משטר המטעות ולאחר-מכן משטר האריסות וחכירת-היבולים, היו חקלאים זעירים רוכשים אדמות-ציבור מתאימות והאריסות היתה שכחה פחות. אם נתעלם ממדינות הדרום, הרי עד 1880 הוקמו במדינות של אדמות-הציבור בסך-הכל 1,738,176 משקים ורק בארבע מדינות—קאליפורניה, אורגון, קולוראדו וניוואדה—היה הגודל הממוצע של המשקים עולה על 160 אקר. 1,381,406 מן המשקים האלה, 80% מסך-הכל, הופעלו על-ידי בעליהם. הרי זו הוכחה טובה לכך שמענקי מסילות-הברזל, האדמות שניתנו מתנה למדינות ואפילו הרכישות הספסריות היו מתחלקים-והולכים למשקים חד-משפחתיים. להוציא את אילינוי ואת איובה, דומה כי האריסות היתה במידה רבה תוצאה מהעברת בעלות מדור לדור.

ב-1900 כבר התפארו המדינות של אדמות-הציבור—שוב, להוציא את הדרום של הכותן—ב-2,404,968 משקים, ש-70% מהם הופעלו בידי בעליהם. עדיין אפשר היה לומר דבר, שנכון היה עוד יותר ב-1880, והוא שבסופו של דבר הגדילה חלוקתה של נחלת הציבור את המעמד של בעלי-הקרקעות הזעירים, כשאיפתו של ג'פרסון בזמנו.

לפני תום המאה הי"ט החלו הרבה בעלי-חשבון לעמוד על ערכם ומשמעותם העתידה של אוצרות הטבע שהוחזקו בידי הממשלה הפדרלית ועל הצורך לשים לב יותר לדרכי ניהולם וחלוקתם. לאחר 1900 נשתקף הדבר ברצינות הגוברת שהושקעה בניסוחם של חוקי-קרקעות חדשים. יתר על כן, אף כי עד 1933 היו המודדים-הכלליים, הרשמים ומקבלי-הנכסים מלשכת-הקרקעות חלק משיטת-החיסוי [כלומר: חלוקת משרות על-ידי המפלגה המנצחת במדינה או בנפה], הרי השקדה על תקנת הפקידות הממשלתית והטבת המשכורות ששולמו לעובדים אלה העלו טיפוס טוב מעט יותר של פקיד, ותעיד על כך היא התמעטות הבקורת על פעולותיהם. כאשר אמנם פרצו שערוריות היתה האחריות רובצת על האנשים בצמרת, לא בדרגים הנמוכים יותר של נושאי-משרות.

עוד תוצאה מן העלייה בהערכת השווי של נחלת הציבור, ייחודה והיקפה המתמעט—על יערותיה, חיות-הבר שבה, פלגיה הזפים ופינות-החמדה שבה—התבטאה בכך שהבריות החלו להקשות אם אמנם בכל עת תמיד בעלות פרטית עדיפה על ציבורית. הידלדלותם המהירה של היערות העתיקים במדינות-האגמים הצמיחה את החשש שבתוך ימי דור אחד או פחות מזה—אם יימשך שיעור הכריתה של הימים ההם—תצטמק האספקה עד כדי כך שיהיה הכרח להזדקק ליבוא מארצות אחרות. תשומת-

הלב נמשכה לניהול-יערות מדעי כפי שהיה נהוג בחוק-לארץ. לשימור הטבע הטיפו הן שוחרי-נוף—שביקשו לנעול אי-אלה אוצרות כגון יוספיטי ויילוסטון על-מנת למנוע מכל-וכל את ניצול עצייהם, מחצבייהם או כוח-המים שלהם ולהשאיר שכיות-טבע אלו בבעלות הציבור לדורות יבואו—והן המטיפים לניהולם וניצולם המדעי של היערות, המחצבים וכוח-המים. רבים התקשו לקבל את המושג של שמורות-קבע, וכי לא נשענה גדולתה של אמריקה על החירות לנצל בלי התערבות ממשלתית? אף-על-פי-כן הוקמו מספר גנים לאומיים עוד לפני קבלתו של חוק-שימור-היער-הלאומי של שנת 1891. חוק זה הוא שאיפשר את הצעדים הראשונים בפיתוח תכנית של שימור לפני צאת המאה.

אמת, שלושה נציבים של לשכת-הקרקעות-הכללית וקארל שורץ, שר-הפנים בשנות 1881—1877, ערים היו לעקיפתם של חוקי-מקרקעים שאיפשרה את רכישת מיטב אדמות היער, המחצבים והמרעה וריפוןן באחוזית מונופוליסטיות גדולות, והם ניסו לבלום את הקלקלות על-ידי נהלי איפוף חמורים. לרוע-המזל הרי הקונגרס, שוועדותיו לאדמות-הציבור היו מלאות אנשי-מערב שציידו במדיניות קרקעית מתירנית כדי לזרז את המעבר לבעלות פרטית, סיכלו את כל המאמצים הללו על-ידי שנתנו היתר לכריתת עצים סיטונית באדמות-הציבור וסירבו לסתום את הפרצות המרובות בחוקים שנועדו, לדברי מנסחיהם, לתועלתם של מתישבים-בפועל בלבד. שורץ ושלושת הנציבים עמדו יחידים במערכה להגנה על אדמות-הציבור נגד חסרי-התרבות אשר בימי הנשיאים האריסון ומקינלי הכחידו כמעט כל זכר לפעלם המבורך.

תיאודור רוזוולט הביא לתנועת שימור-הטבע מנהיגות לאומית חזקה, כושר דראמתי לעורר את התעניינות הציבור, וכן הבנה של סמכויות הנשיאות והדרכים לניצולן לשם קידום המטרות בהן צידד. רוזוולט, שאותו המריץ, לימד והלהיב גיפורד פינציט, הגדיל פי-שלושה את שטחי היערות הלאומיים, העבירם לרשות משרד-החקלאות שגונן עליהם מפני בוזיים תאבי-בצע, אסר את הכניסה לשטחים נרחבים של אדמות מחצבים, שימר אתרים של כוח-מים בידיים פדרליות, חייב בוקרים לשלם דמי-שימוש בעד מרעה ולספק כספים להגנתן ולשיפורן של אדמות-המרעה הציבוריות, ושידל את הקונגרס לדאוג למכירתם של עצי-יער בשלים לכריתתה ולהשתמש בהכנסות לניהול היערות.

רוזוולט ופינציט היו צמד שאין לו אח ודוגמה בהיסטוריה האמריקאית במניעת ביותם של היערות הלאומיים ושימורם לדורות העתיד. שימור הטבע בניהול מדעי נעשה המטרה החמישית של המדיניות הקרקעית האמריקאית—ובעיני רבים, המטרה המכרעת במשקלה.

הנהגת הנשיאות והקונגרס חברו יחד בקבלת חוק-האדמות-החדשות של 1902, שיחד את ההכנסות ממכירתן של אדמות-הציבור לבניית סכרי-ענק ותעלות-השקאה לגאולת מיליוני אקרים אדמות צחיחות לחקלאות. מאז 1902 הוצאו כמה וכמה ביליוני דולרים על הקמת סכרי-כוח גדולים, איגום כמויות עצומות של מים, והשקאת

כמה מיליוני אקרים אדמה פוריה במים הללו. אף כי נעשו הרבה שגיאות חמורות בהגשמתה של מדיניות ההשפחה, עלה הצד הקונסטרוקטיבי בפיתוח המערב על כל התקוות, להוציא תקוותיהם של ברוכי-החזון ביותר מבין היוזמים הראשונים. מאז 1909 הוקמו הרבה גנים לאומיים, חופיים ואזוריים שממה נוספים, הורחקה יד המנצל מאפן והקניזן-הגדול (להוציא את סכר גלן-קניזן), וחלק מן העצים האדומים הנמצלים ביותר של קאליפורניה הצפונית מתערה עתה בגן לאומי חדש. האמריקאים ערים יותר לצרכים המוגדלים בקרקע לנופש, ליתר זהירות בניצולם ובשימורם של אוצרות-הטבע הנמצאים עדיין בבעלות ציבורית.

במאה העשרים צצה מטרה ששית שנעשתה בסיסית ביותר בקביעת המדיניות הקרקעית. תחת לחשוב על הערך הכלכלי של קרקע מצד ניצולה הטוב ביותר—בין כאדמת מרעה ובין כאדמה לייעור, הגנת מקורות מים, נופש, שימור אדמת-בר, מכרות, תעשייה או אתרים לשכונות עירוניות—היעד המודרני רב-התכליות הביא בחשבון את כל הגורמים האלה, ועל בסיס רחב זה אפשר לקבוע את שימושו העתידי של כל שטח מסוים.

שימור-הנוף היו לו מליצי-יזר בכל חלקי הארץ, אבל במדינות שבהן נשאר שטחים נרחבים של אדמות ציבוריות היתה התמיכה עד לזמן האחרון פושרת יותר מאשר במקומות אחרים. מה טעם, אמרו יערנים מן החוף המערבי, יש למנוע יערות ציבור ממכירה ומפירתה ב-בזמן שאין מגיעה זו חלה בתחומים אחרים? מה טעם להשאיר את אדמות-המרעה בבעלות פדרלית ומה טעם ינהלו מוסד השוכן בווישינג-טון. מה טעם להשאיר בבעלות פדרלית 86% מכלל האדמות של ניוואדה, 66% של יוטה, 64% של איידהו, להוציאן מרשימות המסים המקומיים, להציל את עציהן מן הפורת, למנוע את אדמות-המרעה שלהן מן הנוקד או הבוקר שאין להן אחיזה של רכוש מקומי, מה טעם יפתחו גופים ציבוריים את אתרי הכוח החשמלי ויהיו פטורים ממסים מקומיים? לשעבר ניהלו המדינות שלא-כהלכה את הקרקע שהוענקה להן וחילקו אותה באורח בזבזני, אבל במאה הנוכחית היו רבות מהן מיטיבות לנהל את המקרקעים שלהן לא-פחות מן הממשלה הפדרלית. אנשי-המערב האלה החלו לחשוב שהאדמות הפדרליות הנרחבות שבגבולותיהן, השמורות או המוצאות מכל רישום, מעכבות את התפתחותן, מאיטות את התקדמותן ומשאירות אותן משועבדות למימשל רחוק שאינו מסוגל להבין את צרכיהן. לעתים קרובות מאד שכחו כי חלק הגון מן ההכנסות מפרייה, כריתת-עצים, מרעה ופיתוח הידרו-חשמלי באדמות הציבור מוזרם לפיתוח והשפחה או לבניית כבישי-גישה ושאר שיפורים בתחומיהן, או להספקת מים לערים ולתעשיות.

ולבסוף, כשאנו באים להעריך את המשטר הקרקעי האמריקאי, הרי השאלה המתחייבת היא לא אם קיבלו המזרח והמערב את חלקם ההולם בנחלת הציבור או בהכנסותיה, או אם קופחו מדינות-המערב והוצרו צעדיהן בכך שלא העניקו להן את כל האדמות שבגבולותיהן. השאלות הן אם יכלו מתישבים רעבי-קרקע להתבסס קבע על אדמות שבגבולותיהן. השאלות בטוחות על משקים שגדלם נוח להפעלה, אם נוצלו מתאימות בזכויות-בעלות בטוחות על משקים שגדלם נוח להפעלה, אם נוצלו

המחצבים, היערות ואפרי-המרעה ביעילות בלי ביזבוז-יתר, ואם נחזו והובטחו האינטרסים ארוכי-הטווח של אומה צומחת וגדלה. דרגות שונות של ענין עוררו אדמות-הציבור בחברה בשלבי התבגרותה השונים. בפרק-זמן מסוים נתנה הממשלה דעתה רק על ההכנסות והציבור נתן דעתו בעיקר על זכויות-שטח לקרקע טובה למשקים. לימים חשוב היה תחילה לפתח, ואחרי-כן לשמר, את אוצרותיה הטבעיים של הארץ בעצים, מחצבים, גפט ומים. כיום הארץ כמרחב-מחיה וכמרחב-משחק לובשת ערכים חדשים. האוכלוסיה האמריקאית הניידת יותר, אשר בה המזרחי של היום הוא המערבי של המחר, נוטה למחות גישות מחוזיות ואזוריות שחשובות היו לשעבר.