

# הסדר הזכויות במקרקעין בארץ-ישראל ובמדינת ישראל

ד"ר חיים זנדברג

\* המחבר הינו משפטן, מרצה למשפטים וחבר סגל בית הספר למשפטים של המסלול האקדמי של המיכללה למינהל בראשון לציון.

הספר 'הסדר הזכויות במקרקעין בארץ-ישראל ובמדינת ישראל' הינו עיבוד של חיבור לשם קבלת תואר דוקטור למשפטים, שאושר על ידי סנאט האוניברסיטה העברית בירושלים בשנת 1999. החיבור נכתב בהזדרכתו של פרופסור יהושע ויסמן מהאוניברסיטה העברית. הספר יצא לאור בהוצאה משותפת של המכון למחקרי חקיקה ולמשפט השוואתי ע"ש הרי ומיכל סאקר (שליד הפקולטה למשפטים באוניברסיטה העברית) והמכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע של קרן קימת לישראל.

ענינו הישיר של הספר הוא תהליך, אשר החלו בו השלטונות המנדטוריים של ארץ-ישראל בשנת 1928. הכוונה לתהליך של הסדר זכויות במקרקעין (Land Title Settlement), לפי פקודת הקרקעות (סידור זכות הקניין). במסגרת תהליך זה, שטרם הסתיים עד עצם היום הזה, אמורה הייתה להתבצע, בכל פיסת מקרקעין בארץ-ישראל ובמדינת ישראל, פעולה של חקירה ובדיקה של שרשרת הזכויות (Chain of Title) באותם מקרקעין. פעולה זו אמורה הייתה להניב הכרעה סופית בדבר זכויות הקניין (ה-Titles) בכל פיסת מקרקעין שהוסדרה. הכרעה זו הפכה לרישום הראשון במרשם זכויות (Title Registration), ונועדה לאפשר את יצירתו. מטרתו המרכזית של הספר היא להציג, מנקודת מבט משפטית, את הטעמים לתהליך ההסדר ואת מאפייניו עיצובו. יחד עם זאת, כדי להבין נכוחה את טעמיו של תהליך ההסדר, יש להבין, במבט היסטורי והשוואתי רחב יותר, את הטעם להיווצרותן של שרשרות זכויות במקרקעין ואת הטעמים העמוקים להיווצרותן של הצורך לבצע חקירה ובדיקה שלהן. צורך זה מאפיין כל שיטת משפט המכירה בעבירותן של זכויות במקרקעין, הוא טבוע באשיות דיני הקניין, תהליך ההסדר נובע ממנו והוא מאפיין את ההיסטוריה של דיני המקרקעין בארץ ישראל.

הספר אינו מתוחם למסגרת הצרה (מבחינת זמן, שטח ודין) שמכתיב העיסוק בתהליך ההסדר ה"ארץ-ישראלי". הספר חורג, בשער הראשון, מן המסגרת הטריטוריאלית הצרה של ארץ-ישראל, ומנתח באופן אנליטי-השוואתי את הטעמים להיווצרות הצורך בהסדר בכל שיטת משפט. השער השני והרביעי של הספר חורגים ממסגרת הזמן של תהליך ההסדר והם מוקדשים לתיאור הניסיונות, שנעשו בארץ-ישראל בשלהי התקופה העות'מאנית ובראשית תקופת המנדט, להתמודד עם הצורך בהסדר. אי אפשר להבין נכוחה את תהליך ההסדר, מבלי להבין את טעמי כישלונם של ניסיונות ההסדר שקדמו לו, כמו גם את תרומתם למעמדה של הזכות במקרקעין (ה-title) בארץ, ערב הנהגתו. בשער הרביעי (פרק ב') מובהר, כי על אף שתהליך ההסדר קרב לסיומו, הרי הצורך בחקירתן של שרשרות זכויות ובביצוע מחודש של תהליך "מעין הסדר", שב והתעורר גם לאחר השלמת ההסדר ופתיחתו של מרשם זכויות. הבהרה זו, לגבי הצורך בהסדר מחודש של מקרקעין מוסדרים, מעמידה בספק את מידת תרומתו של ההסדר להשגת היעדים שאותם התיימרו מעצביו להשיג. יש בה כדי להצביע על הנפקות המעשית של לימוד עברו של ההסדר - על העתיד לבוא.

השער השלישי והשער הרביעי (פרק א') של הספר מוקדשים להצגת מאפייני עיצובו של תהליך ההסדר. בשער השלישי של הספר מתוארים מאפייניו של התהליך, כפי שעוצבו בתקופת המנדט וכפי שאומצו, בעיקרם, גם לאחר הקמת המדינה. בשער הרביעי נסקרים השינויים שחלו בתהליך בעקבות הקמתה של מדינת ישראל ובמהלך חמישים שנותיה. העובדה שהתהליך מתנהל כבר שבעים שנה, הקנתה למחקר עתה זוויית ראייה שלא נודמנה בעבר.

פרשנים משפטיים אחדים עסקו בפרשנות סעיפי חוק ובהצגת פסקי דין בתחום ההסדר. הבולטים בספרים אלה הם ספריהם של מ' דוכן, א' בן-שמש, ש' יהודה וי' כהן. חלק מספרים אלה לא עודכנו מזה עשורים. בשל מועד כתיבתם לא נמצא בהם ביטוי למחקרים היסטוריים חדשים ולמקורות מידע שנחשפו בעשורים האחרונים. בשל הדגש הפרקטי שהנחה את מחבריהם, לא נמצאה בהם תמונה השוואתית מלאה באשר לבעיית ההסדר, במובן הרחב. יחד עם זאת, נוכח מעמדם של חלק מן המחברים, יש בספרים אלה עדויות ייחודיות ממקור ראשון, אשר הופכות אותם למקור ראשוני רב חשיבות למידע על אודות ההסדר.

חקירתו של תהליך ההסדר כרוכה בחקירת ההיסטוריה של ארץ-ישראל בכלל ושל משפט המקרקעין בארץ בפרט. אכן, היבטים מסוימים של תהליך ההסדר עוררו את עניינם של

היסטוריונים וגיאוגרפים. למשל, עבודתו המקיפה של דב גביש, שהתמקדה בתהליך ההסדר מנקודת הראות של היסטוריון וכרטוגרף, הממקד את עניינו בתהליכי המיפוי שגלוו לתהליך המשפטי של ההסדר. ניתוחו של תהליך ההסדר יכול לשמש גם יעד למחקר כלכלי או למחקר בתחום תורת הארגון. ניסיון למחקר של תהליך דומה בכלים כלכליים נעשה בארצות-הברית. (ראו, למשל, J.T. Janczyk, An economic analysis of the land title systems for transferring real property, 6 *J. of Legal Studies* (1977) 213).

עם זאת, נקודת המוצא של הספר על הסדר המקרקעין אינה נקודת המוצא של היסטוריון, של כלכלן או של חוקר תורת הארגון. הספר אינו מתיימר לחשוף, באמצעות חקירת ההסדר, את מלוא הפרטים ההיסטוריים על פרשיה או תקופה מעברה של הארץ. הספר אף איננו מכוון לחקור, בכלים של כלכלן, את יעילותו של תהליך ההסדר, או להשוות את ארגון מערכת ההסדר למערכות ארגוניות דומות. אם עובדות מסוימות, הנחשפות בספר תסייענה למחקר בתחומים אלה, הרי תהיה זו תוצאת לוואי של המחקר. כזו עשויה להיות, למשל, החשיפה של מערכת השיקולים הפנימית שהנחתה את נציגי המדינה בניהול מבצע ההסדר בגליל, בשנות החמישים והשישים. איתרנו מסמכים המתעדים מערכת זו בארכיון מדינת ישראל, בחטיבה 74. גם המפתחות של הספר יכולים לשמש את ההיסטוריון או הכלכלן. יחד עם זאת, נקודת המבט של המחבר בניתוח המבנה של תהליך ההסדר, בהסברת טעמיו ובבדיקת האופן שבו ייושם הלכה למעשה, היא נקודת המבט של משפטן.

הניסיון להבחין בין נקודת המבט של המשפטן לבין נקודת המבט של דיסציפלינות אחרות אינו קל. על הקושי בהגדרת קו הגבול בין מחקר משפטי "טהור" לבין מחקר של המשפט מנקודת מבט של דיסציפלינה אחרת, מעידה העמדה שלפיה "מדע המשפט הוא מדע ריק" וכי חקר המשפט ראוי לו שיעשה מתוך נקודת מבט חיצונית, כזו של ההיסטוריון, הכלכלן או הסוציולוג. (א' פרוקצ'יה "בועות משפט - הרצאה לפתיחת שנת הלימודים" משפטים כ' (תש"ן) 9, במיוחד בעמ' 10)

על הקושי לשרטט את קו הגבול בין "היסטוריה" ובין "משפט" ניתן ללמוד מן התפיסות השונות של השימוש בהיסטוריה במסגרת הכתיבה המשפטית. יש המבקשים להראות כי הנורמה המשפטית חוצה את הגבולות של "historical particulars" (זו גישת הספר בשער הראשון). יש שמבקשים להסיק מסקנות מן העבר לגבי ההווה והעתיד. יש שמבקשים לנצל את העבר לשם קידום רעיון פלוני בהווה. ראו M. Kelman *A Guide to Critical Legal*

213 ff. *Studies* (Harvard, Cambridge, 1987). ייחודה של נקודת המבט המשפטית עשוי להיות באלה: ראשית, העיסוק בניתוח העבר נעשה, בין היתר, מתוך כוונה להקנות כלי מעשי לשימושם של מיישמי המשפט בהווה ובעתיד. על אף שעיקרו של תהליך ההסדר שייך לעבר, התהליך טרם תם והצורך בהסדר במובן הרחב הוא צורך מתמיד, שעשוי לשוב ולהתעורר, לפרקים, בעתיד. הטענה לפיה חקירת העבר נחוצה בשל השלכותיה על ההווה והעתיד, איננה, בהקשר דנן רק סיסמה. המשפטן והשופט יוכלו לעשות בה שימוש מעשי. "מדוע אם כן המשפטן צופה לעתים במציאות טוב יותר מן האחרים? אולי בשל כך, שמחיר כל טעות בהחלתו של המשפט גבוה יותר ממחיר הטעות בדיסציפלינות אחרות, המפרנסות מצדן את המשפט, כל עוד יישומן בכלל משפטי מחייב איננו מתדפק על השער". (פרוקצ'יה, שם, עמ' 15). שנית, החקירה המשפטית נעשית מתוך מיומנות ייחודית בנייתות מקורות המשפט, המהווים "חומרי הגלם" השכיחים למחקרו של המשפטן. כוונתנו לחקיקה, פסיקה ומקורות המשליכים על פרשנותו של הדין. במסגרת המחקר נסקרו ונותחו עשרות דברי חקיקה ומאות פסקי דין, שהתפרסמו בנוגע להליכי הסדר בארץ-ישראל המנדטורית ובמדינת ישראל. כמו כן נזכרו פסקי ההסדר שלא פורסמו ואשר אותרו בארכיון מדינת ישראל, בחטיבה 22 (מתקופת המנדט) ובחטיבה 74 (משנות התמישים). מיומנות המשפטן עשויה להפיק מסקנות מדויקות יותר לגבי ניתוח הדין החל, פרשנותו והבעיות שהוא מעורר, גם כאשר יעד הניתוח הינו חומר גלם המשמש את ההיסטוריון או את הכלכלן. כך, למשל, מתבסס הספר על חומר רב ערך להבנת עקרונות עיצובו של תהליך ההסדר המצוי בכתביו של המומחה הבריטי ארנסט דוסון (E. Dowson), שיעץ לממשלת המנדט בשנות העשרים, לקראת הנהגת תהליך ההסדר. כתביו של דוסון וחלקו בתהליך ההסדר נחשפו לראשונה ובהרחבה על ידי גביש במחקרו הנ"ל.

## תקציר התוכן

הצורך לבצע סקר של זכויות במקרקעין לצורכי מיסוי או ניהול מקרקעין אינו תופעה חדשה. הצורך לבצע הסדר של זכויות במקרקעין הוא תופעה חדשה, המוכרת מן המאה ה-19. הוא גובע מן השילוב בין ההכרה בקניין הפרטי וביכולת להעבירו - ממנה משתמע הכלל לפיו אין אדם יכול להעביר יותר ממה שיש לו - לבין נסיבות כלכליות, מדיניות וחברתיות המאפשרות התארכות של שרשרות זכויות במקרקעין. הקושי לבלוש אחר עברה הרחוק של זכות במקרקעין מגביר את אי הוודאות באשר לזכויות קניין במקרקעין ומחייב נקיטת אמצעים לצמצומה.

רעיון רישום הזכויות, שפשט בעולם במאה ה-19, אמור לשלב את שני הרכיבים החיוניים לשיטת מרשם המבקשת להסיר את הספק בנוגע לעברן של זכויות במקרקעין - חיסול העבר שקדם למרשם ובלעדיות לזכות הרשומה בו. תפקידו העיקרי של התהליך הסדר זכויות במקרקעין הוא "חיסול" עברן של הזכויות הנרשמות לראשונה במרשם זכויות. קיימת תלות בין שני רכיביה של שיטת רישום הזכויות. להצלחת ההסדר בחיסול העבר תהיה השפעה על מידת הביטחון שיקנה מרשם הזכויות בעתיד. כישלון של מרשם הזכויות החדש בהבטחת בלעדיות לזכות הרשומה מכאן ואילך, עלול ליצור בעתיד שובל היסטורי של זכויות, שאין להן ביטוי במרשם, ולהצריך פעולת הסדר מחודשת.

עיצובו הראוי של תהליך ההסדר צריך לשאוף, ככל האפשר, לצמצם את הפגיעה בזכויות. יחד עם זאת, עיצובו של ההסדר צריך למצוא את שביל הזהב בין הגנה על זכויות לבין מתן הזדמנות לתביעות סרק. ההתלבטות בין העלות לבין הפגיעה בזכויות, או, כפי שכינה אותה בית המשפט העליון שלנו, בין "האמת" לבין "היציב", באה לידי ביטוי בעיצובו של תהליך ההסדר מלכתחילה, כמו גם בפרשנותן וביישומן של הוראות חוק, שיש בהן כדי להשפיע על סופיותו של ההסדר. היא באה לידי ביטוי גם בעיצוב כל אחד משלביה של תהליך הסדר. כך, למשל, על מנת שפעולת איסוף המידע טעון ההסדר תהיה שלמה, ולא תאפשר לזכויות לחמוק מן התהליך, רצוי היה לאפשר לכל בעלי הזכויות לתבוע את רישומה של זכותם. מאחר שאפשרות כזאת אינה יכולה להיות בלתי מוגבלת בזמן, יש להגביר את האמצעים לאיסוף יזום של מידע, ככל שיקצר פרק הזמן להגשת תביעות. שביל הביניים עשוי להיות פתרון שמחד גיסא - לא יגדיל יתר על המידה את ההוצאה, ומאידך גיסא - יכיר בכך שתפגענה מספר מצומצם של זכויות. גם פעולת הבירור, שבמסגרתה מופקת משובל ההיסטוריה מסקנה משפטית בדבר בעלי הזכויות, צריכה לאזן בין הרצון ליתן לכל בעל זכות את האפשרות המלאה להכרעה הטובה וההוגנת ביותר שניתן לתת לו, לבין המחיר של דרישה זו. פתרון ביניים עשוי לשלב מהירות הכרעה עם התמחות מקצועית של הגורם המכריע, מתן הקלות לתובעי זכות להוכחת זכותם, והסתמכות מוגברת על הסדרים מוסכמים. ביטוי נוסף למתח האמור בין פגיעה בזכויות לבין יעילות מצאנו במעמדו של השלטון בהסדר. מצד אחד - השלטון הוא הקטליזטור להסדר והפטרון המממן ומנהל אותו. מצד שני - השלטון הוא גם בעל זכויות והעניין המיוחד שיש לו בשמירת זכויותיו עלול לפגוע בהכרעתו ההוגנת לגבי זכויותיהם של פרטים. ניגוד עניינים זה, הטבוע בעיצובו של תהליך ההסדר, מצדיק יצירתו של מנגנון הסדר עצמאי שאינו תלוי בשלטון. הפרדה מעין זו עלולה לפגוע במוטיבציה של השלטון לתגמל את ההליך כמו גם ליקרו ולהאט את מהלכו.

עלותו של תהליך ההסדר והפגיעה בזכויות הכרוכה בו, מעוררים ספק באשר לכדאיותו של התהליך. כנגד ספק זה נהוג להציג את תוצאותיו המשופרות של התהליך ואת היתרונות של שיטת רישום הזכויות שהוא יוצר. בהקשר זה מן הראוי לציין כי יתרונות אלה מותנים בניהולו הנכון של מרשם הזכויות בעתיד ובעיקר באכיפה יעילה של נורמה המנתבת אליו תדיר את תמונת הזכויות. ההצלחה במשימה זו אינה מובטחת. הניסיון בארץ מלמד כי ניהול מרשם הזכויות מתקשה, לעתים, להדביק את תמונת השינויים בהתפלגות תכני הבעלות במציאות, ככל שקצב שינויים אלה גובר. התמשכותו של מצב זה לאורך זמן עלולה ליצור נורמה של העברות זכות מחוץ למרשם, וסופה שתצריך פעולה מחודשת של הסדר, שתחקור את שרשרות הזכויות שצמחו מחוץ למרשם ותחזירן למסלול המרשם. ההסדר איננו, אפוא, תרופת פלא המביאה מזור מוחלט לבעיה שהולידה את הצורך בהסדר. הוא מקל על הסימפטומים של המחלה, אך אינו מונע את התפרצותה המחודשת.

הטעם הבסיסי לצורך בהסדר בארץ ישראל היה הקושי, שנוצר בעקבות התארכות של שרשרות זכויות במקרקעין, החל מהמאה ה-19. גם בארץ-ישראל היה אינטרס השלטון בכירור מצבת זכויותיו במקרקעין וברישומן תמריץ מרכזי לתהליך המדורג של שכלול השיטות לרישום מידע על אודות שרשרות זכויות במקרקעין. בתקופה העות'מאנית ובראשית תקופת המנדט הבריטי המריץ אינטרס זה את יצירת פנקסי הרישום העות'מאניים ופנקסי השטרות הבריטיים. יצירתה של תשתית רישומית זו תרמה תרומה חשובה להצגתם בעתיד של מקטעים בחלק משרשרות הזכויות בארץ. במובן זה היה בתהליך יצירתם של הפנקסים הללו משום ראשית ההסדר. יחד עם זאת, ליקוייה הרבים של השיטה והיקפה המצומצם לא היוו תחליף לטיפול מקיף ושיטתי בעברן של רוב הזכויות במקרקעין בארץ. ככל שהתאחר הטיפול הנכון בחקירתו של העבר וברישומו של ההווה, כן התארכו שרשרות זכויות וגבר הצורך לבצע הסדר.

השלטונות העות'מאניים ניסו להתמודד עם בעיית עברן של זכויות במקרקעין, באמצעות הכרה בזכויותיהם של מחזיקים מכוח התיישנות ובאמצעות תהליך שיטתי של סקר זכויות במקרקעין שהחלו בו בשנות השבעים של המאה ה-19. שיטת הרישום שיצרו הייתה אמורה לכלול את שני הרכיבים החשובים של מירשם זכויות: חיסול העבר ובלעדיות לזכות הרשומה. גם במובן זה נכון יהיה לומר שתהליך ההסדר החל כבר אז. כישלונם בהשלמתה של שיטה זו נבע מאוזלת ידם בהשלטתה, כמו גם מהיעדר הקפדה על ניהול נכון ועדכון של הפנקסים החדשים. אפשר שאם הצורך בהסדר היה מטופל אז על ידי שלטון חזק בעל תוחלת שליטה

'הסדר הזכויות במקרקעין בארץ-ישראל ובמדינת ישראל'

ארוכה, הייתה עיקר ההיסטוריה החדשה של כל זכות במקרקעין בארץ מנותבת ישירות למירשם ראוי ועיקר הקושי שנתקל בו תהליך ההסדר, בסופו של דבר, היה נמנע.

עם כיבוש הארץ בידי הבריטים גבר האינטרס השלטוני בבירור זכויות במקרקעין וקיבל צביון פוליטי. הסדר זכויות העבר, על הפגיעה שהוא עלול לפגוע בחלק מן הזכויות, עלול היה להתפרש כצעד המכוון בעיקר לשלול זכויות. הבריטים העדיפו, אפוא, להימנע זמנית מן הטיפול בעבר ולהנהיג שיטת רישום פשוטה יותר וטובה פחות, אשר תתעד את שרשרת הזכויות מכאן ואילך. חלף עשור נוסף של חוסר בהירות לגבי עברן של זכויות, עד שהבריטים הבינו את החשיבות של כפיית הסדר והאמינו ביכולתם לכפות אותו על האוכלוסייה. תרומה נכבדה להכרה זו תרם המומחה הבריטי ארנסט דוסון, שהיה לו חלק חשוב בעיצוב שיטת ההסדר בארץ.

תהליך ההסדר לפי 'פקודת ההסדר' עוצב על ידי הבריטים בשנות העשרים. בעיצובו ניכרת נטייה ברורה לשמור על איזון ראוי בין הרצון להחיש את ההסדר לבין הניסיון להימנע מפגיעה בזכויות. נטייה זו באה לידי ביטוי הן באופן שבו עוצב תהליך איסוף המידע, שאמור היה למנוע החמצה של זכויות, והן בעיצובו של תהליך הבירור, כתהליך שיפוטי, המתבסס על מומחיות. בשני תהליכים אלה נעשה ניסיון לשמור על כללים של צדק טבעי. על מידת הגמישות של עיצובם מעידים ממדיו של ניצול הסרק של מנגנון ההסדר לתביעות וטענות סרק. הבריטים הפגינו גם תעוזה מספקת כאשר הכתיבו שינוי מהותי של תמונת הזכויות במסגרת תהליך תרגומה לתבנית המרשם חדשה. כך העיזו להקנות למחזיקים את זכויות הבעלות במקרקעין, מעבר למה שאפשרו דיני הקרקעות העות'מאניים. העדפה זו של זכויות מחזיקים הקלה על פעולת ההכרעה של זכויות שכן, לעתים קרובות, קל יותר לברר את פרטי ההחזקה בהווה ובעבר הקרוב על פני בירור אילן היוחסין של בעלי זכויות שאינם מחזיקים בנכס. ההכרה במחזיקים כבעלים מנעה, במקרים מתאימים, פגיעה ביכולת המכריעה שאינה מותירה ספק של המירשם החדש, שהייתה צפויה להתרחש אילו היה נשמר הפיצול בין בעלות רשומה להחזקה בלתי רשומה. היא גם מנעה פגיעה בקבוצה נרחבת של מחזיקים שהתקשו להוכיח מקור חלופי לטענות הזכות שלהם. ההתמקדות בבירור טיב ההחזקה ועברה הייתה מתחומי העיסוק העיקריים של תהליך בירור הזכויות והסדרתן.

כבר בתקופת המנדט בלט ניגוד העניינים בין מעמדו של השלטון כפטרון הכלכלי והמנהלי של ההסדר לבין מעמדו כבעל מקרקעין. פקודת ההסדר נתנה ביטוי מפורש לאינטרס השלטון

לברר את זכויותיו במקרקעין, כאשר קבעה כי אם לא הוכחה זכותו של אחר, תירשם הממשלה כבעלים שיורי של כל זכות במקרקעין. עקבותיו של האינטרס השלטוני בלטו בסדרי העדיפויות הגיאוגרפיים להסדר, שהוכתבו לפי שיקולי השלטון. הם בלטו פחות בטיב ההכרעות בדבר זכויות בהסדר, על אף שנעשו בידי נושאי משרה בריטיים.

במסגרת עשרים שנות הסדר בתקופת המנדט, הוסדר מרחב קרקעי שהיווה כרבע משטח מדינת ישראל מיד לאחר הקמתה. השטח שהוסדר היה בעיקרו כפרי וכלל בעיקר את מישור החוף. לאור העובדה שכמעט 50 אחוזים משטח המדינה היו שטחי הנגב הצחיחים ודלילי האוכלוסייה, הרי אפשר לומר כי בתקופת המנדט הוסדרו קרוב למחצית השטחים המאוכלסים במדינת ישראל. מדינת ישראל אימצה את תוצאותיו של הסדר הזכויות שנעשה בתקופת המנדט. כמו כן אימצה את השיטה שבה נעשה ההסדר בתקופת המנדט, כדי לבצע הסדר ביתרת שטחה.

אף כי תהליך ההסדר בתקופת המדינה לא שינה את עיקריו, אפשר להבחין במספר הבדלים באופן ניהולו, שחלקם בא לידי ביטוי גם בשינויים בדין. ראשית, ההסדר במדינת ישראל מתבצע כבר במשך יובל שנים. בפרק זמן זה נשלמה הסדרתם של יותר מ-95 אחוזים משטח הארץ. מכאן ברור שלמדינת ישראל ולפסיקה הישראלית היו הזדמנויות רבות יותר להתמודד עם הקושי הטמון בצורך לפגום בסופיות תוצאות ההסדר. שנית, לאחר קום המדינה הגיעה העת להסדיר את האזורים הקשים יותר להסדר מבחינה איכותית - האזורים העירוניים והבנויים. באזורים אלה התפתחו, בצפיפות רבה, שרשרות זכויות ארוכות יומין, שחקירתן קשה במיוחד. שלישית, בחמישים שנות המדינה חלו שינויים מרחיקי לכת בדין המהותי בנוגע לרכישת זכויות במקרקעין. כך, למשל, חל שינוי בדיני ההתיישנות שצמצם באופן משמעותי את ההכרה בזכויות שיסודן בהחזקה. המרת ההסתמכות על דיני היושר, שיובאו מן המשפט האנגלי, בהסדרים דומים מ"תוצרת הארץ" וכן חיזוקה של ההגנה החוקתית הניתנת לזכות הקניין, השפיעו על תהליך ההסדר במידה מוגבלת ביותר.

הקמת המדינה החריפה, לכאורה, את ניגוד העניינים הנובע ממעמד השלטון בהסדר. האופי היהודי של המדינה הזדקק בצורה בולטת יותר למול העובדה שרבים מבעלי הזכויות בשטחי ההסדר היו שייכים לקבוצת המיעוט הערבית. לניגוד זה אכן הייתה השפעה רבה, במיוחד בשני העשורים הראשונים לקיום המדינה, על התמריץ השלטוני לקידום ההסדר. ניגוד זה השפיע גם על סדר העדיפויות הגיאוגרפי להסדר. עיקר תקציבי ההסדר הופנו להסדרת



אזורים שבהם היה למדינה עניין מיוחד באיתור שטחים להתיישבות יהודית או בהפגנת ריבונות מדינית. יחד עם זאת, לא היה בניגוד האמור כדי לשנות בצורה משמעותית את דפוסי ההליך או להטות בצורה ברורה את תוצאותיו. לא אחת המריץ האינטרס השלטוני השגת הסדרים מוסכמים, שהיטיבו עם בעלי זכויות פרטיים. בעקבות החשש האמור להחמרת ניגוד העניינים, הובלטה ההפרדה בין הממונים על ייצוג המדינה כבעל דין לבין מי שאמורים להכריע בדבר תביעות הסותרות את זכויות המדינה.

יובל שנותיה של המדינה חשף את העובדה שגם השלמת תהליך ההסדר איננה מבטיחה ודאות בשוק המקרקעין. בשטחים שהסדרתם הושלמה חלו שינויים כבירים. קצב השינויים היה מהיר מכדי שאפשר יהיה להדביק באמצעות רישום. התמשכותו של מצב זה הפכה נתחים נרחבים של מירשם הזכויות לנתחים קפואים, שאין מתרחשת בהם כל פעילות. זירת ההעברה של תכני הבעלות, במיוחד במקרקעי מדינה, עברה אל מחוץ למירשם, לאתרי רישום חלופיים ובלתי פורמליים. שוב אנו מוצאים שרשרות זכויות הנוגעות למקרקעין ההולכות ומתארכות, בלא שאפשר יהיה להבטיח את כשרותן. ניסיונות אחדים להדביק פער זה באמצעות מאמץ שלטוני מרוכז, טרם הוכתרו בהצלחה. ניסיונות אלה לא עוגנו במסגרת אב סטטוטורית כלשהי. לא היה בהם כדי להבטיח כי פעולת ההסבה של שרשרות הזכויות למירשם הזכויות תשמור על אותן אמות מידה שהציבה פקודת ההסדר לשמירת זכויותיהם של פרטים במסגרת תהליך חקירה ובירור מרוכז של זכויות במקרקעין. הספר מסתיים, אפוא, במסקנה לפיה סיומו של תהליך ההסדר, במובן הצר, איננו מבשר את סיומו של הצורך בהסדר זכויות במובן הרחב. הצורך בכיצוע חקירה לאחור של שרשרת זכויות במקרקעין הוא צורך שעשוי להתעורר לפרקים גם לאחר יצירתו של מירשם זכויות, כל אימת שזה נכשל בהשגת מטרותיו.